

Proyecto de investigación

Análisis de la formulación de las políticas públicas de turismo en Girardot
(2008-2017)

Presentado por:

Blanca Leider Arias Esquivel

Tutor

Leonardo Garavito González

Universidad Externado de Colombia

Maestría en Planificación y Gestión del Turismo

Facultad de Administración de Empresas Turísticas y Hoteleras

Bogotá, 2017

Contenido

Introducción	4
Capítulo 1. Enfoque teórico de las Políticas Públicas	14
Conceptualización de las políticas públicas.....	16
El turismo y las políticas públicas en Colombia	21
El actor, factor clave en la planificación de un territorio turístico	27
Capítulo 2. Contexto y antecedentes de las políticas públicas de turismo de Girardot	29
Contexto turístico de Girardot	30
El turismo de Girardot en la agenda pública del Estado	34
Actores que inciden en el turismo y las políticas públicas en Girardot	39
Capítulo 3. Las políticas públicas de turismo, en Girardot	45
Principales coincidencias y tensiones en la percepción de los actores	45
Resultados de la investigación.....	47
Reflexiones a partir del análisis de la formulación de la política pública de turismo de Girardot	57
Conclusiones	59
Referencias bibliográficas	65
Anexos	73

Índice de Tablas

Tabla 1. Etapas de la política turística	23
Tabla 2. El turismo en los últimos planes de desarrollo municipales	37
Tabla 3. Actores relacionados con la actividad turística en Girardot	42
Tabla 4. Consolidación hallazgos dimensión 1	47
Tabla 5. Consolidación hallazgos dimensión 2	50
Tabla 6. Consolidación hallazgos dimensión 3	55

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1. Instrumentos de política pública que se aplican en Girardot	25
Ilustración 2. Girardot en el corredor turístico central	33
Ilustración 3. Mapa de actores relacionados con el sector turístico en Girardot.	43
Ilustración 4. Percepción de problemáticas que limitan la competitividad turística en Girardot	51
Ilustración 5. Consolidado problemáticas que limitan la competitividad turística de Girardot.....	53

Introducción

El tema que aborda esta investigación son las políticas públicas de turismo en Colombia, específicamente en el Municipio de Girardot, una ciudad turística que no ha logrado consolidar un esquema de organización y gestión como destino y en el que las políticas públicas planteadas desde el año 2008, como el plan de desarrollo y la política pública de turismo, se han quedado cortas en su alcance, puesto que, para el desarrollo integral de una ciudad turística se requiere de una articulación público–privada. En donde los actores, la comunidad local y el gremio turístico deben establecer una visión compartida que permita proyectar la actividad turística de manera incluyente, sostenible, competitiva y orientada al desarrollo local.

Por tanto, el objeto de esta investigación es el análisis del proceso de formulación de las políticas públicas de turismo en el municipio de Girardot, a fin de plantear conclusiones que aporten herramientas a los entes públicos y privados vinculados en este campo que sean de utilidad para su gestión.

La ciudad de Girardot es reconocida en su oferta turística, por su clima y festividades, en efecto, el *Plan de Competitividad de la Provincia del Alto Magdalena*¹, elaborado por la Universidad del Rosario (2011, p.35), indica que la vocación productiva de la región es en turismo, ecoturismo y turismo religioso. Igualmente, el *Convenio de Competitividad de Cundinamarca* (2009) indica que en la región existen potenciales atractivos para el desarrollo de diversos tipos de turismo como el ecoturismo, turismo cultural, de salud y recreativo (Mincit, 2009). Asimismo, en la Resolución 0348 de 2007, que da

¹ Región del departamento de Cundinamarca, integrada por ocho municipios: Nilo, Guataquí, Agua de Dios, Jerusalén, Ricaurte, Nariño, Tocaima y Girardot, catalogada como su capital.

alcance a la Resolución 0347 del mismo año (*cuyo objeto es determinar los restaurantes y bares sujetos a contribución parafiscal*) se reconoce de manera específica a Girardot como un municipio con interés turístico (Mincit, 2007, p.2).

Lo anterior, aporta criterios para plantear que Girardot es un municipio con vocación turística, en donde es posible desarrollar una oferta variada de turismo, pues cuenta con recursos naturales, culturales e históricos reconocidos a nivel nacional. Igualmente, el turismo tiene una importante participación en la economía regional, pues del total del PIB de la provincia del Alto Magdalena el sector de hotelería y restaurantes aporta 9,2% (Universidad del Rosario, 2011, p.22); a su vez, las actividades de alojamientos, restaurantes y cafeterías generan 15,7% del total de empleos (Universidad del Rosario, 2011, p. 38).

El *Plan de Competitividad de la Provincia del Alto Magdalena* plantea que una de las problemáticas que afecta el desarrollo de la actividad turística, radica en la falta de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre temas clave para el futuro del municipio (p.52), en este mismo documento 19% de la población local encuestada manifiesta que, lo que más dificulta la gestión de proyectos provinciales de competitividad y desarrollo regional es la ausencia de una visión compartida sobre la vocación económica de la provincia (p.54). Esta baja participación de la ciudadanía en los asuntos públicos también se reconoce a nivel departamental, pues el *Plan de Desarrollo de Cundinamarca 2016-2020* expresa que Girardot es uno de los municipios con más bajo liderazgo y toma de decisiones (2,8%), (Gobernación de Cundinamarca, 2016, p.169). Este mismo documento hace referencia a la necesidad de un turismo planificado y reconoce las “dificultades de

infraestructura y accesibilidad a los atractivos, ligados a una deficiente calidad en la prestación de los servicios turísticos” (p.133), lo que conlleva a una baja competitividad como destino.

A su vez, el *Plan de Desarrollo de Girardot 2012-2015* indica que “se requiere pensar de manera urgente una planificación de la ciudad que garantice la visibilización de sus atractivos turísticos” (Concejo Municipal, 2012, p.300), también afirma, que una de las problemáticas en turismo es “la falta de una oferta organizada y la implementación de un plan que impulse este sector a la economía regional y nacional” (p.304). Por su parte, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo - Mincit - y la Gobernación de Cundinamarca coinciden en la débil planificación turística (Mincit, 2009). En esa misma medida, el Director de la Cámara de Comercio de Girardot, Alto Magdalena y Tequendama Wiliam Tovar Luna, manifiesta su preocupación por el nivel de informalidad que existe en el municipio y la falta de un producto turístico regional (Tovar, 2017, comunicación personal).

La problemática que aborda este proyecto de investigación, esta soportada en el diagnóstico plasmado en el *Convenio de Competitividad de Cundinamarca*, en los planes de desarrollo del municipio comprendidos entre el 2008–2011; 2012-2015; 2016-2019 y en el *Plan de Competitividad de la Provincia del Alto Magdalena 2011*. Así como en la percepción de diversos actores del sector turístico, que coinciden en una débil planificación de la actividad turística, pues al parecer, su bajo nivel de competitividad se relaciona con las políticas públicas que no cuentan con una visión integradora y a largo plazo del turismo.

Esto se evidencia en la desarticulación de los actores, en los cambios que ha tenido la ciudad, en la preponderancia que han desarrollado algunos actores privados como las cajas de compensación, que durante muchos años se han lucrado de la ubicación geoestratégica del municipio, así como de su imaginario histórico y representativo, pues Girardot desde su fundación ha sido un importante cruce de caminos entre el centro y sur occidente del país. También, por su ubicación a orillas del Río de la Magdalena, que lo convirtió en uno de los puertos más importantes de Colombia (Alcaldía municipal, 2017). Este imaginario vinculado con el tránsito constante de viajeros y el clima promedio de 32° lo ha convertido en un referente turístico en el país.

En adelante, se pretende analizar la formulación de las políticas públicas de turismo en el municipio de Girardot y su principal enfoque, para lo cual se requiere en primera instancia contextualizar el sistema turístico del municipio y sus antecedentes, así como identificar los actores que han participado en la formulación de las políticas públicas de turismo asociado a una caracterización de sus visiones e intereses, finalmente establecer de qué manera estos intereses impactan en las políticas públicas de turismo. Con este análisis, se pretende abrir un campo de reflexión a todos los actores vinculados en el proceso de planificación turística en el municipio, sobre su responsabilidad al definir el futuro de la actividad turística, que involucra no solamente acciones del Estado, sino además los modos de vida, tradiciones y culturas de una población que se nutre del flujo turístico que dinamiza y aporta significativamente a la economía regional.

Dentro de los principales hallazgos se identificó que el *Plan de Competitividad de Girardot 2007-2019* indica que una de las prioridades, es la

formulación de políticas y estrategias que permitan el posicionamiento turístico de la Provincia del Alto Magdalena (Cámara de Comercio de Girardot, 2007). Sin embargo, al analizar la línea de tiempo de las últimas tres administraciones municipales (2008-2011, 2012-2015, 2016-2019), se observa una visión limitada y debilidad en la planificación turística, así como la poca contundencia de los proyectos y estrategias para el crecimiento del turismo y la desarticulación de los actores; pues no se encuentran caracterizados ni se conoce su nivel de intervención en la gestión turística ni su percepción sobre el desarrollo turístico de la ciudad.

Esta situación, hizo que en el año 2015 el gremio integrado por distintos prestadores de servicios turísticos y líderes del turismo en Girardot, lograra inscribir en la agenda pública, la necesidad de una política turística, que definiera el horizonte de acción para el municipio, la disposición presupuestal y la gestión sostenible de la actividad. Esta política pública de turismo, se ha convertido en el principal instrumento de gestión para el desarrollo turístico en el municipio.

Las políticas públicas comienzan a ser objeto de análisis inicialmente en Estados Unidos, en “los años 60 del siglo XX, científicos sociales, politólogos, sociólogos y economistas se interesan por el estudio de la acción pública” (Roth, 2006, p. 11). En Latinoamérica ha sido fundamental la intervención de Aguilar Villanueva y en Colombia, Salazar Vargas en 1992 (Roth, 2006, p. 12). Es decir, que los estudios de análisis de las políticas públicas son muy recientes en nuestro país, y mucho más incipientes los análisis de las políticas sectoriales de turismo.

Al respecto María Velasco González, afirma que existen “muy pocas investigaciones sobre política turística” (Velasco, 2011, p. 956). Esta debilidad también la manifiesta Hall y Jenkins (1995) pues indican que existe una “la falta de atención al proceso de elaboración de las políticas turísticas, con la consecuente falta de datos comparados y estudios de casos, de marcos teóricos y analíticos bien definidos y la limitada cantidad de datos...” (p. 5). Esta situación, se convierte en una problemática que limita el desarrollo integral de un destino turístico, situación que ha vivido el municipio de Girardot en los últimos años. En tal sentido, el Estado tiene un papel preponderante pues es quien establece las reglas del juego, a través de las políticas públicas.

Una política pública parte de un problema o una situación insatisfecha percibida por algún actor, este tema debe incorporarse en la agenda pública para darle trámite por parte del Estado (Vargas, 2001; Cuervo, 2008). Es así como la formulación de políticas públicas de turismo comprende un proceso de construcción colectiva, en donde no solamente se tenga en cuenta la visión del gobierno nacional, sino además la vocación territorial y tangencialmente la participación de los actores en la identificación del problema.

Lenoir (1986, p. 78-98), indica que existen tres fases en la construcción del problema público, la primera es que la situación existente haya ocasionado una transformación en la cotidianidad de uno o varios grupos sociales, y que es percibida por ellos mismos. La segunda, es que esa situación insatisfactoria se exprese y difunda públicamente para que adquiera un carácter social, además de una formulación que exprese dicha situación producto de una construcción colectiva de quienes afecta directa o indirectamente. La tercera, es la

institucionalización, es decir contar con el reconocimiento de la necesidad de una intervención pública o política.

El Estado como institución gestiona y lidera un territorio mediante instrumentos de política pública (Elizalde, 2003; Franco, 2012), que además de contribuir a solucionar problemas, regulan y formalizan acciones conducentes al cumplimiento de metas y objetivos propuestos. Para ello, se vale de acuerdos, leyes, programas, decretos, resoluciones, planes, etc, que son concertados entre distintos actores, ya sea de manera proactiva y participativa fijando alguna posición a través de los mecanismos de participación ciudadana o mediante influencias y coaliciones entre líderes políticos. Pues, como lo indica Lagroye (1991), el análisis de las políticas públicas implica la “identificación concreta de los actores que intervienen en un proceso de definición, de decisión y de implementación de una política que busca poner a la luz las posiciones, intereses y objetivos de estos” (p. 439).

El análisis de las políticas públicas permite no solo realizar estudios sobre la ejecución y estructura de un plan de gobierno, sino también revisar todo el ciclo de las políticas, desde su formulación e implementación, hasta su evaluación. Esta investigación se enfoca en el proceso de formulación y por tanto, en identificar y analizar los actores, las posiciones y los grupos de interés que promueven algunos pensamientos políticos que se traducen en instrumentos de gestión pública. Para el caso de Girardot, estos instrumentos son programáticos y normativos, es decir, los planes de desarrollo y la política pública de turismo para el municipio, tema que fue incluido en la agenda pública desde el año 2008.

Estrategia metodológica

Todo aquello que es objeto de investigación y análisis se convierte en un caso, en tal sentido como lo afirma Kroll (2008), “toda investigación social puede ser considerada un estudio de caso, puesto que dirige su atención a un fenómeno provisto de especificidad y límites espacio temporales definidos” (p.254). Por tanto, la presente investigación es un estudio de caso que se realiza en el municipio de Girardot en relación con la formulación de sus políticas públicas de turismo.

El tipo de investigación que se realiza es descriptivo, dado que se recolecta información que permita analizar la formulación de las políticas públicas de turismo de Girardot e indagar la percepción de los actores. El enfoque de análisis es cualitativo ya que permite analizar las distintas percepciones de los actores vinculados en el desarrollo turístico de Girardot, así como el análisis de las políticas públicas de turismo en el municipio.

El método de investigación es deductivo pues parte de los datos generales como lo son las políticas públicas para llegar a conclusiones particulares. La población objeto de estudio son las instituciones del sector público, los empresarios del sector turístico y hotelero de Girardot, los gremios especializados y los líderes de turismo que representen la comunidad local.

Para alcanzar los objetivos propuestos en esta investigación, inicialmente, se construye un marco histórico y descriptivo con información de las políticas públicas de turismo en el municipio a partir del año 2008, fecha en la cual inicia la vigencia del plan de desarrollo municipal que da un punto de partida y plantea estrategias para el fortalecimiento del turismo. En segunda instancia, se aplica una entrevista semi-estructurada a una muestra intencional

de actores del sector público, privado y organizaciones vinculadas al sector turístico del municipio para elaborar un mapa de actores relacionados con la planificación y el desarrollo turístico en Girardot.

A partir de este instrumento se analizan los intereses, perspectivas y visiones sobre las políticas públicas de turismo del municipio. La selección de los actores está dada por aspectos como el conocimiento del contexto turístico de Girardot, la participación en el sector público o privado en el municipio, su representación de gremios o asociaciones y liderazgo del sector en el municipio. En tal sentido, para alcanzar los objetivos presentes en la investigación se requiere conocer las apreciaciones de los siguientes actores:

1. Representante gremio Cotelco capítulo Tolima y Alto Magdalena.
2. Representante de la Cámara de Comercio de Girardot, Alto Magdalena y Tequendama.
3. Representante de la Corporación de cultura y turismo de Girardot.
4. Presidente de la Mesa de planificación y gestión turística del Alto Magdalena.
5. Representante de Caja de compensación Comfacundi.
6. Representante de Agencia de Viaje.
7. Representante de la comunidad local.
8. Líder batalla de carnavales, en su rol de inversionista.
9. Representante del sector público (Concejal del municipio).

El diseño del instrumento de investigación fue validado mediante una aplicación piloto aplicada a dos personas: la primera, uno de los actores vinculados al sector turístico, en su rol de Presidente de la mesa de

Planificación y gestión turística de Girardot; y la otra, a un investigador de la Universidad Piloto de Colombia, que realizó aportes de diseño. Luego de esto fue aprobada por el tutor del proyecto. La aplicación piloto de la entrevista permitió mejorar las preguntas realizadas inicialmente, aclarando rangos de fechas y segmentando a los posibles encuestados que conozcan o no las políticas públicas de turismo (en el anexo se encuentra este instrumento).

Para facilitar la sistematización de la misma, se estructuró en tres dimensiones, la primera sobre políticas públicas, la segunda aborda el tema de la planificación turística y última; la percepción de los actores sobre la evolución del turismo en Girardot. Con los resultados obtenidos se realizó un análisis crítico que aportó a la reflexión en temas de planificación e instrumentos de política pública, así como visibilizar los actores clave de la planificación en el territorio.

El presente documento se compone de tres capítulos, el primero conformado por una base conceptual que permite comprender el tema de las políticas públicas y políticas sectoriales, así como el marco legal del turismo en Colombia. El segundo, identifica los antecedentes de las políticas públicas de Girardot y su contexto como ciudad turística, acompañado de un esquema que identifica los actores clave de la planificación en el municipio y su capacidad de acción frente al turismo, y el tercero; se enfoca en el caso de estudio que permite analizar la formulación de las políticas públicas de turismo del municipio resultado del proceso de investigación.

Capítulo 1. Enfoque teórico de las Políticas Públicas

Es fundamental analizar las políticas públicas de Girardot como destino turístico, pues es, desde la puesta en la agenda pública que se planifica y proyecta un territorio de cara hacia el turismo de calidad y competitivo que aporte al desarrollo local, tal como lo indica Capanegra, “es innegable que el turismo es objeto de política pública por los beneficios económicos, sociales, políticos y culturales que reporta, especialmente para los sectores dominantes” (2006, p.44). Es decir, que la actividad turística debe estar regulada por políticas públicas, no solo por ser un sector económico predominante, sino también, por los impactos socioculturales en el territorio.

La Constitución Política de Colombia define en el artículo 300 y 339, la responsabilidad de las entidades territoriales en la planificación para el desarrollo económico local de cada región. Para lograr esta función, se formulan políticas públicas entendidas como “acciones del gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía” (Franco, 2012, p. 86). En este sentido, una política pública se formula con el fin de dar solución a una problemática y es liderada desde la gestión pública, sin embargo, es indispensable que participe la población local dado que este es un proceso en “donde se organiza el futuro de un territorio” (Elizalde, 2003, p. 9); y para ello, es necesario tener en cuenta distintas dimensiones transversales a la actividad turística.

Como lo indica Elizalde, (2003, p. 5) “se requiere la formulación de políticas públicas destinadas a la creación de redes empresariales y al

fortalecimiento de las alianzas estratégicas entre el sector público y el privado”, esto con el fin de generar empleo, planificar adecuadamente el desarrollo de un territorio entendiendo primero su vocación y ventajas comparativas y competitivas, fomentar la articulación entre la empresa pública y privada aprovechando los recursos endógenos en pro del desarrollo.

Así mismo, Brida et al (2011, p. 02) plantean la necesidad de políticas públicas que apoyen las iniciativas de desarrollo turístico de las tantas potenciales atracciones que tiene el país y que incrementen la demanda turística internacional y doméstica y manifiestan que “las políticas turísticas del desarrollo regional deben contemplar en términos generales, la subvención al desarrollo, la accesibilidad crediticia, el mejoramiento del sistema de transporte, el desarrollo de tecnologías, el desarrollo estadístico, el ordenamiento territorial y el mejoramiento de la seguridad” (p. 292). Es decir, que las políticas de turismo deben ser integrales si se busca generar desarrollo regional, pues la intencionalidad con la que se formulan y los intereses que reflejan son clave para el desarrollo óptimo de un territorio y sus ciudadanos.

La formulación de políticas públicas de turismo comprende un proceso de construcción colectiva, en donde no solamente se tenga en cuenta la visión del gobierno nacional, sino además la vocación territorial, la participación de los actores y los recursos. Tal como lo indica la Cepal “el ejercicio de planificación debe venir asociado con las políticas de fomento productivo y los instrumentos de financiamiento de las iniciativas locales” (Elizalde, 2003, p. 15).

Conceptualización de las políticas públicas

Como se ha especificado en la primera parte del texto las políticas públicas se ocupan del planteamiento de soluciones a problemáticas de interés público, parten de una construcción colectiva que luego se lleva a la agenda del Estado. Para comprender de manera más amplia esta definición, a continuación se presenta un marco epistemológico y conceptual al respecto.

En primera instancia, Sojo (2006) considera que las políticas públicas son el “conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública” (p.47), de acuerdo a este autor, las políticas públicas son un proceso de planificación estratégica y vincula de manera activa a la comunidad.

A su vez, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo Senplades (2011), define la política pública como un “curso de acción de la gestión pública que institucionaliza la intervención pública en respuesta a un problema social identificado como prioritario, y que se convierte de esta manera en materia de política de Estado” (p.10), es decir, que los problemas públicos son objeto de política pública por parte del estado, a quien también le corresponde su adecuada gestión.

Por su parte, Vargas (2001) establece que la política pública es “el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas” (p. 85). Jorge Iván Cuervo, señala al referirse a las políticas públicas que son “el flujo de decisiones en torno de un problema que ha sido considerado público y ha ingresado en la agenda del

Estado” (Cuervo, 2008, p. 79). Sin embargo, Arroyave manifiesta que “es una herramienta de asistencialismo que le permite al político conservar su caudal electoral, vinculando a las comunidades en la formulación e implementación de la política, pero sin solucionar de manera efectiva la problemática tratada” (Arroyave, 2011, p. 106).

En efecto, las políticas públicas buscan dar solución a una problemática identificada y reconocida por la sociedad, y son en sí mismas acciones del estado, en las que intervienen diversos actores, sin embargo, tal como lo plantea Arroyave existe el riesgo que se conviertan en simples objetos electorales en donde los únicos beneficiados son los políticos de turno que la formulan pero no realizan la gestión efectiva para su implementación, es por ello, que una política pública debe obedecer además a una visión clara de territorio cuya vocación permita ejercer una actividad económica que beneficie en primera instancia a la comunidad local.

Al respecto, Ramírez & Burbano (2009), indican que las políticas públicas “no nacen como una imposición desde las instituciones gubernamentales, sino son el resultado de un juego incesante de conflicto, persuasión, negociación, coordinación y control entre las distintas ramas de poder del Estado y entre éstas y las fuerzas sociales” (p.35), es decir, que las políticas públicas son un proceso iterante y participativo entre el estado y la sociedad y se requiere la generación de un debate entre distintas instituciones para llegar a un consenso equitativo.

Santiago Arroyave Alzate en su libro *Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos*, refuerza esta definición afirmando que las políticas públicas “obedecen hoy a una nueva lógica derivada de la soberanía popular y

de la democracia participativa, a la autonomía de las entidades territoriales, a la descentralización de la función pública y a la transferencia a entidades privadas de servicios” (Arroyave, 2011, p.105), de acuerdo a esta premisa, es posible afirmar que actualmente la sociedad y los distintos actores tanto públicos como privados están llamados a un diálogo constante que permee en la planificación, a fin de establecer políticas públicas más coherentes con las condiciones socioculturales, ambientales, económicas y geopolíticas de un territorio.

También hacen parte fundamental de este debate teórico Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith, creadores de la teoría de análisis del proceso de política pública “las coaliciones promotoras”; un referente de la ciencia política contemporánea que busca analizar el cambio de las políticas públicas dándole mayor relevancia a las ideas, los valores y las creencias de los actores, como aspecto importante para el análisis de las políticas públicas que, según él “son un proceso en donde los problemas primero se conceptualizan y luego se llevan al gobierno quien es el encargado elegir la solución, que luego de implementarla se evalúa y revisa” (Sabatier, 2010, p. 5). Dicha conceptualización hace referencia al proceso de identificación de problemáticas y la función del estado en la formulación de las políticas públicas.

Esta teoría predice que las creencias y el comportamiento de las partes interesadas se insertan dentro de redes informales y que la formulación de las políticas está estructurada en parte, por las redes formadas entre importantes participantes (Sabatier & Weible, 2010, p.211), por tanto deben buscar aliados en varios niveles y realizar estrategias para que sus ideas tengan continuidad;

este mismo marco, plantea que “los sistemas de creencias son más importantes que la afiliación institucional y que los actores pueden perseguir varios objetivos” (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Esta visión permite ir más allá en el análisis de políticas públicas, pues plantea además de una necesidad o problema, que los actores vinculados cuentan con ideologías y propuestas que van consolidando apuestas y objetivos comunes.

Es así, como una coalición se forma cuando “los participantes buscan aliarse con personas que tengan las mismas creencias sobre las políticas y logran un grado de coordinación para alcanzar un objetivo de política similar (Sabatier & Weible, 2010, p. 211), teniendo en cuenta este principio, uno de los objetivos de la presente investigación es establecer las principales visiones e intereses de los actores que participan en la formulación de las políticas públicas de turismo de Girardot.

Las políticas públicas tienen varias etapas, la definición del problema, el establecimiento de la agenda, la formulación de la política, la toma de decisiones, implementación y evaluación (Parsons, 2013); una de las más importantes es la formulación, pues “una vez que una política ha sido adoptada por un gobierno, ésta será llevada a cabo y sus resultados coincidirán en gran medida con las expectativas de quienes elaboraron la política” (Smith, 1973, p. 197-198). Sin embargo, para que esto se realice, es necesaria la articulación de todos los actores que son fundamentales para llevar a cabo su ejecución y resultados.

En este sentido, Varela, E. (2015), indica que muchas de las políticas públicas imputables a los gobiernos locales:

Son acciones de cabildeo y de intermediación con las autoridades centrales y regionales, que poseen tanto el poder político como la soberanía territorial y fiscal que les permiten la asignación de los recursos y las posibilidades de responder a las demandas ciudadanas o a la ejecución de los planes de desarrollo que se establezcan a nivel local (p.214).

En síntesis, las políticas públicas son un instrumento público, que se diseña partiendo de una necesidad o problemática identificada en un territorio específico, en el que para su construcción es necesaria la participación de actores locales, gremios, empresas, asociaciones y sector público, en donde la solución está orientada a generar un bienestar general, sin embargo, es claro que existen distintos intereses entre los actores que participan de la construcción de dicha política, generando coaliciones que finalmente permean las políticas públicas desdibujando el objetivo primordial que por naturaleza es colectivo.

El turismo y las políticas públicas en Colombia

El turismo es una actividad que se encuentra regulada en el marco normativo colombiano, mediante la ley general del turismo, Ley 300 de 1996, que define el turismo como “una industria esencial para el desarrollo del país y en especial de las diferentes entidades territoriales, regiones, provincias y que cumple una función social” (Congreso de la república, 1996, p. 1), la misma fue actualizada en el año 2012, mediante la ley 1558, con el objeto de regular la actividad turística y fomentar la promoción y competitividad del sector bajo esquemas de calidad y sostenibilidad. En el año 2005, en Colombia se crea la política sectorial de turismo mediante el documento CONPES 3397, que plantea los lineamientos para el desarrollo de una política integral hacia el desarrollo del sector turismo.

Eduardo Fayos-Solá, indica que “el turismo necesita reglas de juego para maximizar su contribución a la sociedad” (Fayos-Solá, 2004, p.215) y justamente las políticas turísticas permiten implementar a nivel macro esas reglas y plantear estrategias de gestión a largo plazo.

En tal sentido, la política turística es una técnica de gestión del conocimiento, con enfoques multidisciplinarios, en el ámbito de la administración pública en particular y de las Ciencias Sociales en general, debe producir conocimiento, lo que requiere investigación y, por consiguiente, metodología; debe también difundir y aplicar conocimiento, lo que hace imprescindible la adopción de estándares relativos a conceptos, relaciones funcionales, índices de performance, etc, (Fayos-Solá, 2004, p.221); es decir, que la política turística al igual que las políticas públicas buscan establecer los

parámetros para que dicha actividad se realice de manera organizada en un territorio.

Por su parte, las políticas sectoriales hacen parte de una política económica que atiende un sector específico, en este caso el turístico, dado que “la política turística se deriva de la política económica general, con la que mantiene elementos comunes, al igual que ocurre con otras políticas sectoriales que, de igual modo, persiguen actuar o incidir en un ámbito concreto de la esfera productiva de una economía” (Mir, V. M. M., 2000, p. 12), en ese sentido, las políticas sectoriales se ven influenciadas e impactadas por otras políticas como la fiscal, monetaria o laboral.

Al respecto Capanegra indica que “una política sectorial surge cuando existe conciencia y reconocimiento de su importancia estratégica para un modelo de desarrollo” (Capanegra, 2006, p. 56) y el turismo se ha convertido en una oportunidad de desarrollo para los territorios con atractivos naturales o culturales que motivan el flujo de personas, pues en su trasegar impactan el destino de manera positiva y negativa.

Las políticas públicas turísticas surgen principalmente a partir de la participación económica de esta actividad al sistema capitalista de una región, es así, como las definiciones de política pública turística se han enfocado a su regulación como aporte a la economía (Monfort, 2010, Fernández Foster en Castillo, 2008, Velasco, 2005, Pulido, 2007); a su vez Cebrian, 2004, citado en Martínez, M.A.E et al (2012, p. 420), indica que “al sector público le corresponde la organización del espacio turístico y es responsable de mediar para que los beneficios de la actividad turística vayan destinados al soporte productivo social en cuanto a los recursos públicos”. Una política turística debe

permea en todas las dimensiones, no solamente regulando la actividad económica, sino garantizando la ejecución equitativa y organizada de las acciones y estrategias planteadas.

La política turística ha transformado sus intereses a lo largo del tiempo, es así como a partir de Martínez, M.A.E et al (2012, p. 421), se realiza una breve descripción de las etapas históricas de la política turística:

Tabla 1. Etapas de la política turística

Etapas	Características
Fordista	Se busca el mayor crecimiento turístico posible, las políticas públicas se encaminan a crear destinos semejantes enfocados principalmente en turismo de sol y playa.
Estado de bienestar	Durante esta etapa las políticas turísticas buscan un desarrollo del estado que se convierte en un regulador de la economía y es el único que toma decisiones sobre la gestión turística.
Posfordismo o nueva era del turismo	En esta etapa se busca la diversificación de los destinos turísticos y las políticas públicas se encaminan a la formulación de políticas que promuevan el turismo sostenible y a mejorar el producto turístico.

Fuente: Elaboración propia a partir de Martínez, M.A.E et al (2012, p. 421)

Estas etapas en las que se clasifica la política turística permiten analizar la relación que existe entre las tendencias de las políticas públicas turísticas de acuerdo al nivel de intervención del Estado, es decir, dependiendo del actor que se encuentre formulando la política así serán los objetivos que se busquen alcanzar con la misma o los efectos que genere.

En la nueva era del turismo, la intervención del privado tiene una mayor participación que el Estado y se hace necesario vincular a la población local y grupos de interés del sector para su efectiva construcción, puesta en la agenda y formulación, teniendo en cuenta que “el estudio de las políticas públicas es una rama de la administración pública encaminada al perfeccionamiento del actuar gubernamental” (González, 2005, p.100).

En la política pública y por tanto en las políticas turísticas existen instrumentos que permiten llevar a cabo de manera estratégica los objetivos de la política. María Velazco González, plantea los tipos de instrumentos aplicados a la política turística y define los siguientes:

1. Instrumentos organizativos, es decir, la creación de una estructura mixta o pública creada para la acción política.
2. Planes generales: son la ruta de acción de un proyecto político determinado.
3. Programas: acciones diseñadas por el gobierno con el fin de generar un efecto concreto.
4. Instrumentos normativos: norma de carácter legal y de aplicación directa.
5. Instrumentos financieros: estímulos económicos de apoyo financiero a distintas iniciativas y suele estar vinculado a un plan o un programa.
6. Acciones de comunicación: acciones promovidas por la administración para difundir la actividad turística (González, M. V., 2005, p.175).

De acuerdo a lo anterior, en el municipio de Girardot estos instrumentos se identifican de la siguiente manera:

Ilustración 1. Instrumentos de política pública que se aplican en Girardot

Organizativos	• La organización encargada de gestionar el turismo en el municipio es el Instituto municipal de cultura, turismo y fomento, creada como entidad pública descentralizada.
Planes generales	• A nivel municipal se tienen en cuenta los lineamientos generales del plan sectorial de turismo, de orden nacional y desde lo departamental el plan de desarrollo turístico de Cundinamarca
Programas	• En el municipio se cuenta con el plan de desarrollo municipal, plan de desarrollo turístico municipal.
Instrumentos normativos	• Política pública de turismo (Acuerdo municipal 04 de 2015), Calendario de eventos (Acuerdo 010 de 2017)
Instrumentos financieros	• El municipio tiene un presupuesto asignado para turismo de \$1.4.25 millones
Acciones de comunicación	• No se cuenta con acciones específicas por parte de la administración municipal

Fuente: Elaboración propia a partir de González, M. V., 2005

Las políticas públicas por su naturaleza multidisciplinaria y multisectorial pueden ser analizadas desde distintos enfoques y propuestas teóricas, Meny & Thoenig (1992); Parsons (1995); Knoepfel (2008), citados en (González, M.V., 2011, p.959), indican cinco elementos fundamentales que debe tener una política turística:

1. Debe tener un cauce de acción coherente, debe ser un conjunto articulado.
2. Debe prever recursos, es decir, un presupuesto suficiente para la realización de las acciones.
3. Los actores públicos deben actuar en el ámbito territorial de su competencia.
4. Debe contener objetivos y acciones concretos que permitan conocer las metas que se proponen alcanzar en un plazo determinado.

5. El programa de actuación debe ser integral, que busque intervenir globalmente el turismo comprendiendo todas las interrelaciones que esta actividad genera.

Si bien, la política turística se define como un “programa de acción propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial dado” Meny & Thoenig, 1989, p. 130, citado en (González, M,V., 2011, p. 960), puede materializarse a través de distintos instrumentos, como planes, programas y normas que incluyan en sí mismas, los elementos antes mencionados.

En el proceso de formulación de las políticas públicas de turismo, es necesario precisar que las entidades territoriales cuentan con autonomía por el principio de descentralización, sin embargo, no son su única responsabilidad, pues este proceso de construcción es incluyente y es preciso que participen todos los actores que se ven impactados con la misma, como lo son entidades públicas y privadas, empresarios, población local, prestadores de servicios turísticos, gremios, corporaciones, etc, en donde los intereses, necesidades, visiones y propuestas se lleven a la agenda de manera equitativa e imparcial puesto que la premisa fundamental es el beneficio colectivo y la solución a un problema considerado público.

Al respecto de los demás instrumentos de política pública en Girardot, se cuenta con el plan de desarrollo municipal y la política pública de turismo que se analizarán más adelante.

El actor, factor clave en la planificación de un territorio turístico

Uno de los aspectos fundamentales para el análisis de la política pública son los actores, Melstner señala que la definición de actores en políticas públicas se puede entender como: “un individuo, función, grupo, comité, equipo burocrático, una coalición o incluso el Estado y que busca interferir o moldear una política pública” (Melstner, 1992, p. 368), a su vez Elinor Ostrom en *La elección racional institucional*, define al actor no solo como un único individuo, sino como como un grupo que funciona como actor colectivo (Ostrom, 2010, p.32). Es decir, que el actor es un protagonista fundamental en la planificación y gestión municipal, con tal representatividad que influye en la formulación de las políticas públicas.

Por su parte Sabatier indica que existen actores individuales y colectivos que poseen diferentes valores, intereses y percepciones de una situación así como preferencias sobre políticas (p. 5) y esta es una de las razones por las cuales se forman las coaliciones, al respecto Barbini (2007, p.2) menciona que “existirá una estrecha relación entre la conciencia de los actores, sus prácticas y la estructura social local, visualizada en términos de reglas y recursos”, es así como las estrategias empleadas por los actores en las diversas situaciones “podrán reproducir las necesidades o crear nuevas posibilidades turísticas, contribuyendo a la definición de nuevas situaciones” (Barbini, 2007, p. 2). El carácter individual o colectivo del actor le permite insertarse en distintas redes de pensamiento y conformar grupos sociales o gubernamentales con ideologías específicas que se ven influenciadas en el momento de la toma de decisiones.

Sin embargo, en el proceso de formulación de política pública, “los actores, públicos y privados, lucharán por incidir en la forma como se dan los problemas, objetivos e instrumentos. Sus ideologías, enfoques conceptuales e intereses afectarán el resultado de este ejercicio” (Velásquez, 2009, p.165), este comportamiento puede resultar negativo y sesgar el objetivo de la política pública a fin de beneficiar únicamente las coaliciones conformadas previamente.

En el municipio de Girardot, los actores que han participado de la formulación de políticas públicas manifiestan que algunas iniciativas como la formulación de la política pública de turismo para el municipio, han sido lideradas por mesas de trabajo intersectoriales, como la mesa de planificación y gestión turística del Alto Magdalena, sin embargo, una vez pasa a instancias políticas éstas iniciativas se transforman de acuerdo a los intereses de los líderes políticos.

La academia, gremios, entidades públicas y privadas y asociaciones gremiales, buscan el desarrollo del turismo y el impulso de sus propios negocios, pero, es en la agenda pública donde los proyectos toman forma y se articulan con las necesidades y lineamientos del programa político del gobierno.

En el siguiente apartado se analizará de manera específica el caso de estudio de Girardot, teniendo en cuenta su contexto turístico y la construcción de las políticas públicas a partir de los actores que han participado en ella.

Capítulo 2. Contexto y antecedentes de las políticas públicas de turismo de Girardot

Este capítulo, aborda en primera instancia el contexto histórico de Girardot, que le ha permitido posicionarse como una ciudad de reconocimiento turístico, así mismo, plantea un marco de referencia que analiza los últimos tres planes de desarrollo, específicamente en lo referente a los objetivos y metas planteados para el desarrollo turístico de la ciudad. Este análisis, permitirá identificar los ejes de actuación del turismo que se encuentran priorizados en la agenda pública.

Igualmente, este capítulo contiene la identificación de los actores clave que inciden en la planificación y gestión del turismo en el municipio, registrados en un mapa que permite identificar su grado de importancia y favorabilidad frente a esta actividad. Finalmente, se plantea un primer análisis al respecto de los intereses que se reflejan en las políticas públicas de turismo y los primeros hallazgos de la investigación.

Contexto turístico de Girardot

Girardot, desde su fundación en 1852, tuvo vocación turística pues su ubicación geográfica a orillas del río Yuma, denominado así por los indígenas Panches, sus primeros habitantes; y posteriormente nombrado por los españoles Río de la Magdalena, le convirtió en un eje comercial de gran importancia, es así como el auge de la navegación entre 1920 y 1930 aportó un gran desarrollo a Girardot que consolidó su economía basada en el comercio y el turismo.

Girardot, también se constituye en un antecedente importante para la hotelería pues se considera que en esta ciudad se construyó el primer hotel de Colombia, en 1917 denominado hotel San German (Alcaldía municipal, 2017), establecimiento que continúa prestando servicios turísticos y hace parte de la lista de patrimonio cultural material del municipio.

Debido al posicionamiento que tuvo la ciudad de Girardot por su gran movimiento comercial y turístico a nivel nacional, y convertido en uno de los puertos comerciales más importantes de la época, es sede oficial desde el año 1969 del Reinado Nacional del Turismo, en donde uno de sus precursores fue el destacado presentador de programas turísticos televisivos Héctor Mora Pedraza (Reinadonacionaldelturismo.com), tal es su importancia que en 1996, la Ley General de Turismo en el Artículo 110, ratifica legalmente a Girardot, como anfitriona del certamen (Ley 300, 1996).

Otro de los principales atractivos turísticos de la ciudad, es la Plaza de Mercado construida entre 1946 y 1948, por el arquitecto Alemán Leopoldo Rother, es una obra de arquitectura con una estructura ligera y funcional de concreto, diseñada de acuerdo con las condiciones tropicales del puerto de

Girardot, sin muros de cierre; de composición octogonal, consta de dos plantas, con escaleras en sus vértices que comunican el primer nivel con el segundo, que tiene vados. El arquitecto Rother empleó en esta construcción por primera vez en Colombia, las membranas largas de concreto para el techo del mercado, el cual está compuesto por 198 de ellas (Alcaldía municipal, 2017). La Plaza de Mercado de Girardot fue declarada Bien de Interés Cultural de orden Nacional, es decir Monumento Nacional según el Decreto 1932 de 24 de Septiembre de 1993.

También entre 1910 y 1950 el ferrocarril aportó significativamente al desarrollo del turismo en esta zona del país, convirtiéndolo en uno de los puertos más importantes de Colombia, es así como el tren entre Girardot y Facatativá llegó a tener hasta 80 máquinas a vapor, este auge duró hasta mediados de 1970 cuando la actividad férrea concluyó (Eltiempo.com). El ferrocarril es uno de los íconos más representativos y emblemáticos de Girardot, genera reconocimiento por locales y turistas, que en su visita evocan la época ferroviaria de Colombia.

En el año 2007, Girardot fue declarada como sitio de interés turístico mediante resolución 0348 (Mincit, 2007), distinción que resulta de gran importancia para la ciudad, y a su vez, se convierte en un reto que exige un esquema claro de planificación turística acompañada de una visión articulada con políticas públicas que le permitan a la ciudad ser referente del turismo en el centro del país.

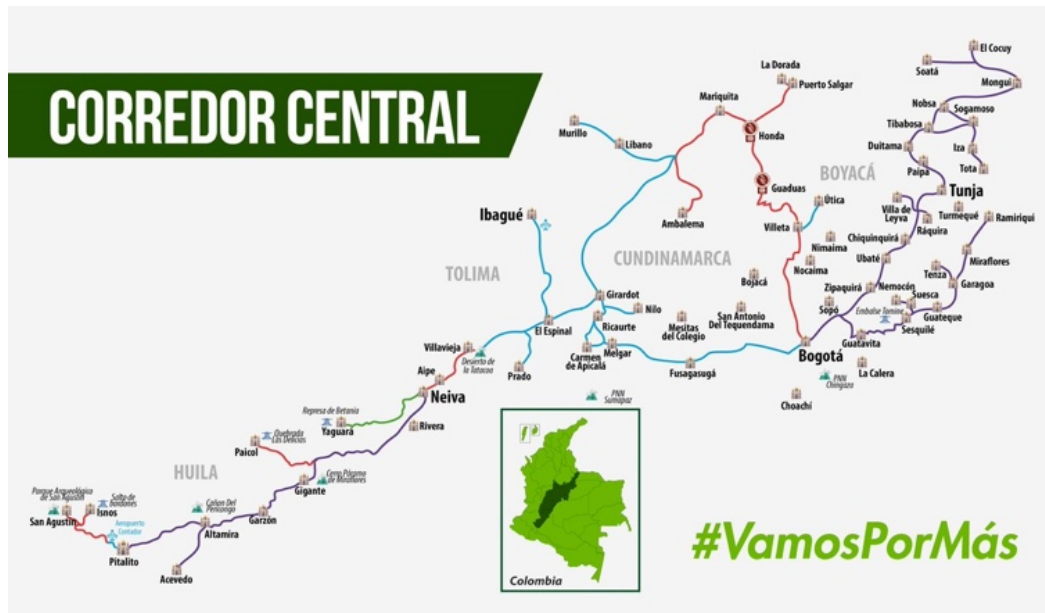
El turismo en Cundinamarca ha venido creciendo, según datos del CITUR (Mincit, 2017), en el departamento se ha presentado un incremento significativo en el número de prestadores de servicios turísticos con Registro

Nacional de Turismo, pasando de 761 en el año 2012 a 1.179 en 2016, lo que representa un auge en lo que respecta a la oferta turística, así mismo, la oferta hotelera ha tenido un incremento en ese mismo periodo de tiempo 36%, pasando de 9.954 a 13.547 habitaciones (Mincit, 2017); de los cuales según lo recientemente registrado en el proyecto de acuerdo 014 Girardot “cuenta con una capacidad de 4.922 habitaciones en hoteles y de 3.005 habitaciones en centros vacacionales” (Concejo municipal, 2017. p. 3). Es decir, que del total de habitaciones disponibles en Cundinamarca 58% se encuentran en Girardot, lo que representa una concentración alta de oferta de alojamiento que permite atender la demanda de visitantes que sobre todo los fines de semana llegan en busca de clima cálido y actividades de ocio y recreación.

Girardot, también hace parte de una de las cuatro rutas turísticas de Cundinamarca denominada “Ruta del río y del encanto natural”, conformada por 20 municipios de Cundinamarca, haciendo referencia al turismo que se hace en los ríos Magdalena, Calandaima, Apulo y Sumapaz (Semana.com, 2017, párr. 6). Y a su vez integra el corredor turístico central, estrategia del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, para impulsar el desarrollo turístico regional.

En la siguiente ilustración se observa la representatividad geográfica que tiene el municipio por su ubicación estratégica como cruce de caminos entre el centro y sur occidente del país, lo que le permite tener un flujo constante de visitantes y turistas durante todo el año.

Ilustración 2. Girardot en el corredor turístico central



Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2017

Según cifras del Departamento Nacional de Planeación, en Girardot, al analizar el componente de dinámica económica se identifica que el sector de hoteles, restaurantes y bares, es la tercera variable más importante que contribuye a generar valor agregado municipal, por tanto es un sector de importancia (DNP, 2017).

Recientemente se cuenta con entidades como Prodeturgir, Batalla de Carnavales, Revista Enamórate de Girardot, entidades privadas que están gestionando el turismo, mediante la organización y apoyo a eventos. A nivel local, la Mesa de Planificación y Gestión Turística, integrada por distintos prestadores de servicios turísticos y representantes de organizaciones turísticas públicas, se reúnen para gestionar el turismo del Alto Magdalena.

El turismo de Girardot en la agenda pública del Estado

La Ley General del Turismo (ley 300/96), define el turismo como “una industria esencial para el desarrollo del país y en especial de las diferentes entidades territoriales, regiones, provincias y que cumple una función social” (Ley 300/96). El turismo en el municipio de Girardot, es considerado como una actividad de importancia que genera ingresos y aporta a la economía de la región, sin embargo, tal importancia no se ha visto reflejada en los instrumentos de política pública, como por ejemplo, en los planes de desarrollo del municipio, en donde al revisar el tema del turismo en los últimos tres periodos de gobierno, se evidencia falta de solidez en las estrategias planteadas, y deficientes fuentes estadísticas para conocer además de cifras económicas datos consolidados del sector.

En el 2008 el municipio de Girardot planteó en uno de los ejes del *Plan de Desarrollo 2008-2012*, un “turismo que contribuya a aumentar la competitividad y el comercio, una excelente prestación de servicios públicos domiciliarios y un manejo sostenible del medio ambiente” (Concejo Municipal 2008, p.39), este fue el inicio del planteamiento de estrategias para consolidar el desarrollo turístico en el municipio de Girardot, dado que en el plan de desarrollo inmediatamente anterior, no se tuvo en cuenta este sector de la economía. Es decir, que un año después de la inclusión en la lista de sitios de interés turístico, el plan de desarrollo de Girardot, reconoce la contribución del turismo a la economía y proyecta un sector competitivo.

En este documento se reconoce la ventaja de localización geoestratégica de Girardot ubicada en un corredor propicio para el desarrollo del turismo, el comercio, así como un importante atrayente de inversión y

reconoce al turismo como principal actividad económica (Concejo Municipal, 2008, p. 47) por la infraestructura de alojamiento y recreación con que cuenta.

También afirma que la población flotante que llega al municipio se distribuye en zonas aledañas y “equivale a la mitad de la población permanente de Girardot, mientras que en temporada vacacional se duplica la población de la ciudad” (Concejo Municipal, 2008, p. 49). Esta cifra es positiva desde el punto de vista económico, sin embargo, también alarmante pues no se tiene un esquema de gestión que mitigue los impactos ambientales y sociales de flujo tan alto de visitantes en estas temporadas.

Es claro que el plan de gobierno de la alcaldía vigente entre el 2008 y 2012, pretendía “estructurar y consolidar un plan estratégico municipal para el turismo, que contribuya a aumentar la competitividad y la promoción de Girardot como uno de los principales destinos turísticos..., mediante encadenamientos productivos territoriales vinculando los diversos actores e instituciones relacionadas con el desarrollo turístico” (Concejo Municipal, 2008, p. 49). Y con ello, consolidar una línea de gobierno cuyo propósito principal era la planificación turística, siendo pionero al incluir en la agenda pública esta actividad como articulador y promotor del desarrollo local, sin embargo, esta meta al culminar el periodo no fue alcanzada.

El siguiente periodo comprendido entre el 2012 y 2015, el plan de desarrollo expone la necesidad de un clúster del turismo que incentive la generación de empleo, además plantea que el turismo aporta al fortalecimiento de sector rural. De igual forma destaca como responsabilidad del Instituto Municipal de Cultura, Turismo y Fomento promover estrategias con los girardoteños para lograr una ciudad “amable y solidaria, pero ante todo, una

comunidad con amplio sentido de pertenencia por su ciudad” (Concejo Municipal 2012, p. 209). Para este gobierno el objetivo es “Posicionar a Girardot, como el primer destino turístico del centro del país, con las redes globales de servicios turísticos y consolidarla como el destino preferido en el ámbito nacional” (Concejo Municipal 2012, p. 283).

En este gobierno también se reconoce que la actividad turística es la principal fuente de ingresos de Girardot, y al mismo tiempo reconoce que una de las necesidades principales para lograrlo es consolidar un inventario turístico de los productos comercializables, es decir el desarrollo de un producto turístico que pueda ofertarse en el mercado nacional. Como principal estrategia de acción tiene definido: la conformación del cluster de turismo, realizar una agenda de eventos, promocionar la ciudad para una mayor afluencia de visitantes y gestionar macroproyectos para mejorar la infraestructura turística (Concejo Municipal, 2012, p. 284).

En este mismo documento se reconoce que el turismo, “aún no se percibe como una política integradora, entre la actividad turística y los lineamientos urbanísticos para la consolidación de un sistema ordenado y eficiente, que garantice el fortalecimiento turístico de la ciudad y su área rural” (p. 300). Este plan de gobierno, especifica de manera más clara las necesidades para que Girardot sea una ciudad turística, y afirma que se necesitan políticas públicas de turismo enfocadas en la integralidad del sector.

Finalmente, en el periodo actual 2016-2020 el direccionamiento del plan de desarrollo se vuelca al fortalecimiento del turismo pues lo considera como la empresa del siglo XXI y como una alternativa para diversificar la base económica de la región reconociendo a su vez la intersectorialidad de esta

actividad (Concejo municipal, 2016, p. 140). En sus 17 metas, el plan de desarrollo refleja las necesidades del municipio frente a los retos que requiere una ciudad turística, sin embargo, para el cumplimiento de estas metas aún no se han materializado acciones específicas.

En el siguiente cuadro se resume la identificación del eje turismo en los últimos planes de desarrollo.

Tabla 2. El turismo en los últimos planes de desarrollo municipales

PLAN DE DESARROLLO 2008-2011	PLAN DE DESARROLLO 2012-2015	PLAN DE DESARROLLO 2016-2019
Progreso con equidad	Girardot tiene con qué!	Para seguir avanzando
Eje: Turismo	Eje: Girardot destino turístico del centro del país	Eje: Desarrollo
Programa 1. Fortalecer el sector turístico como alternativa de desarrollo económico	Programa 1. Girardot, turística, amable y acogedora	Programa: Desarrollo regional productivo y competitivo para la paz y la equidad social
Programa 2: Plan estratégico municipal para el turismo de Girardot	Programa 2. Infraestructura para el turismo	Subprograma: Girardot turística como ciudad región
Programa 3: Mejoramiento de la infraestructura turística		

Fuente: Elaboración propia a partir de los planes de desarrollo municipales.

Dado lo anterior, se puede deducir que aunque el turismo visiblemente es un importante renglón de la economía en el municipio de Girardot, los instrumentos de política pública programáticos (planes de desarrollo) se han quedado cortos en su abordaje, esto denota una débil planificación turística en el municipio permeada además por el desconocimiento específico de la formación en turismo por parte de los profesionales que lideran estos campos en el ámbito gubernamental que no cuentan con la formación académica propia para la planificación del desarrollo turístico en un territorio.

Si bien en los últimos tres planes de desarrollo se evidencia que el turismo es uno de los ejes estratégicos que se desea adelantar, para que esta actividad realmente sea motor de desarrollo local es necesario definir

conjuntamente líneas claras de acción que deben definirse más allá de un plan de gobierno y solo hasta en el periodo actual se plantea que “será prioridad el diseño de políticas públicas para la consolidación del turismo” (Concejo municipal, 2016, p. 14) y define que el turismo “es un eje articulador de desarrollo económico y social” (p. 234).

La planificación turística ha sido definida, de manera general, como el proceso racional u ordenado para alcanzar el crecimiento o el desarrollo turístico (Molina, 1986, p. 46; Godfrey y Clarke, 2000, p. 3. Citado en Osorio, 2006, p.293). En Colombia, el proceso de planificación se evidencia a través de los planes de desarrollo.

Con respecto al plan de desarrollo departamental 2016-2020 se plantea en el capítulo IV el eje de competitividad sostenible que busca fortalecer al departamento a fin de ascender en la escala de competitividad, dado que actualmente se encuentra en el puesto 7 (p.212), e indica que una de “las actividades económicas que pueden aportar a la competitividad departamental es el turismo” (p. 213), mediante estrategias de asociatividad como Clúster. sin embargo, en este mismo documento se reconocen algunas debilidades en infraestructura y accesibilidad a los atractivos, pues indica que:

Se reconocen una serie de factores que generan una baja productividad y competitividad del turismo en la región como la baja capacidad gerencial, bajo presupuesto para la inversión, una inadecuada malla vial y la falta de incentivos tributarios y sistemas de financiación a empresarios (Concejo municipal, 2016, p. 213).

Estas debilidades deben abordarse desde las políticas públicas, a fin de definir estrategias que permitan fortalecer el turismo en esta región cuyo mercado principal son los habitantes de la capital colombiana.

La apuesta del departamento de Cundinamarca es por un progreso económico y social sostenible, en donde la industria se basa en encadenamientos productivos y clusters; este último es una estrategia específica para la provincia del Alto Magdalena de la que Girardot es su capital.

En el municipio de Girardot la planificación debe ser colectiva, pues son los locales quienes conocen el territorio y su vocación hacia el turismo y se reconoce mediante instrumentos como las políticas públicas, por ejemplo, el convenio de competitividad firmado en el año 2009 entre el gobierno nacional – MinCIT y el departamento de Cundinamarca plantea como visión “proyectar para el año 2020 la actividad turística en el departamento como una industria organizada con una cultura en la planificación con sentido de pertenencia y sostenibilidad en todos sus productos turísticos” (Mincit, 2009).

Para lograr esta meta se requiere de una planificación integrada y la política pública de turismo es una herramienta adicional al plan de desarrollo que permite la gestión y ejecución de estrategias efectivas que logren consolidar el destino turístico.

Actores que inciden en el turismo y las políticas públicas en Girardot

Es importante referenciar que “el estudio del cambio en las políticas y, en especial, el papel que las ideas desempeñan en el mismo ha llevado aparejada la necesidad del estudio de los actores, los grupos y las redes” (Quintero, 2011, p. 2), en ese sentido un análisis en la formulación de las

políticas públicas conlleva a un análisis de las relaciones entre el estado y la sociedad. Y es ahí cuando surge la necesidad de conceptualizar y comprender el actor y su papel frente a las políticas públicas.

Es importante aclarar que un actor no siempre es una organización grupo o gremio, al contrario puede ser una persona, que tenga algún interés, relación o información sobre un tema específico, en este caso de análisis particular del sector turístico de Girardot y que se ve afectado o beneficiado de las políticas públicas.

La identificación de los actores se realiza en primera medida teniendo en cuenta sus intereses y la percepción que tenga de una situación en común, en este caso el turismo deriva la necesidad de tener políticas públicas para su adecuada gestión y es ahí cuando se habla de coaliciones promotoras, cuando varios actores se unen representados o identificados por los mismos intereses. Sin embargo, estas coaliciones no son simplemente ideas atomizadas, deben tener un objetivo que derive distintas estrategias para su cumplimiento.

Al respecto de los actores Sabatier indica que integran “una amplia variedad de instituciones que comparten las creencias del núcleo de política y que coordinan su comportamiento de diversas maneras” (Sabatier y Jenkins-Smith, en Sabatier, 1999, 130) y además, juegan un papel importante en la generación de ideas conducentes a la formulación de políticas públicas.

De acuerdo al tipo de política (regulativa, distributiva o redistributiva) así serán los intereses de los actores frente a ello, pues como lo indica Chevallier (1986), los actores tienen intereses tanto materiales como ideológicos que influyen en los proceso de decisión, por tanto “las decisiones no son siempre las más racionales sino el resultado de la confrontación entre actores” (p. 453).

Para el análisis de los intereses que refleja una política pública es fundamental contar con un esquema o mapa que represente las redes o relaciones de los actores, esta metodología de análisis permite conocer los tipos de actores, actividades y grados de influencia y poder frente a la construcción de la política pública de turismo.

Para alcanzar este fin se utiliza el mapeo de actores claves –MAC- también conocido como mapas sociales o *sociogramas*, supone el uso de esquemas para representar la “realidad social en que estamos inmersos, comprenderla en su extensión más compleja posible y establecer estrategias de cambio para la realidad así comprendida” (Gutiérrez, 2007). El MAC no solo consiste en sacar un listado de posibles actores de un territorio, sino “conocer sus acciones y los objetivos del por qué están en el territorio y su perspectivas en un futuro inmediato” (Ceballos, 2004), pues una de las características del mapeo es también identificar los roles y relaciones de poder entre los actores.

El objetivo de aplicar esta metodología es con el fin de identificar interrelaciones que se generan entre los actores vinculados al sector turístico de Girardot y su aporte a la formulación de políticas públicas de turismo, así mismo, conocer los intereses que los llevan a agruparse, pues “el actor social opera siempre con orientaciones, motivos, expectativas, fines, representaciones, valores, dentro de una situación determinada” (Ibáñez y Brie, 2001).

Estos sociogramas son técnicas que permiten “representar gráficamente las relaciones interpersonales en un grupo de individuos mediante un conjunto de puntos (los individuos) conectados por una o varias líneas (las relaciones interindividuales). [...] (en el sociograma) Las líneas empiezan a ser relaciones

sociales de cualquier tipo y los puntos entidades sociales, que no se identifican necesariamente con los individuos” (Pizarro, 1990, p.147).

A continuación se destacan los actores organizacionales públicos y privados más estratégicos en los procesos de planificación y elaboración de políticas públicas en turismo para la ciudad de Girardot seleccionados a partir del resultado de entrevistas en los que se concluye su importancia para el desarrollo turístico del municipio, metodología basada en el enfoque de Pozo-Solis (2007) y EC-FAO (2006).

Tabla 3. Actores relacionados con la actividad turística en Girardot

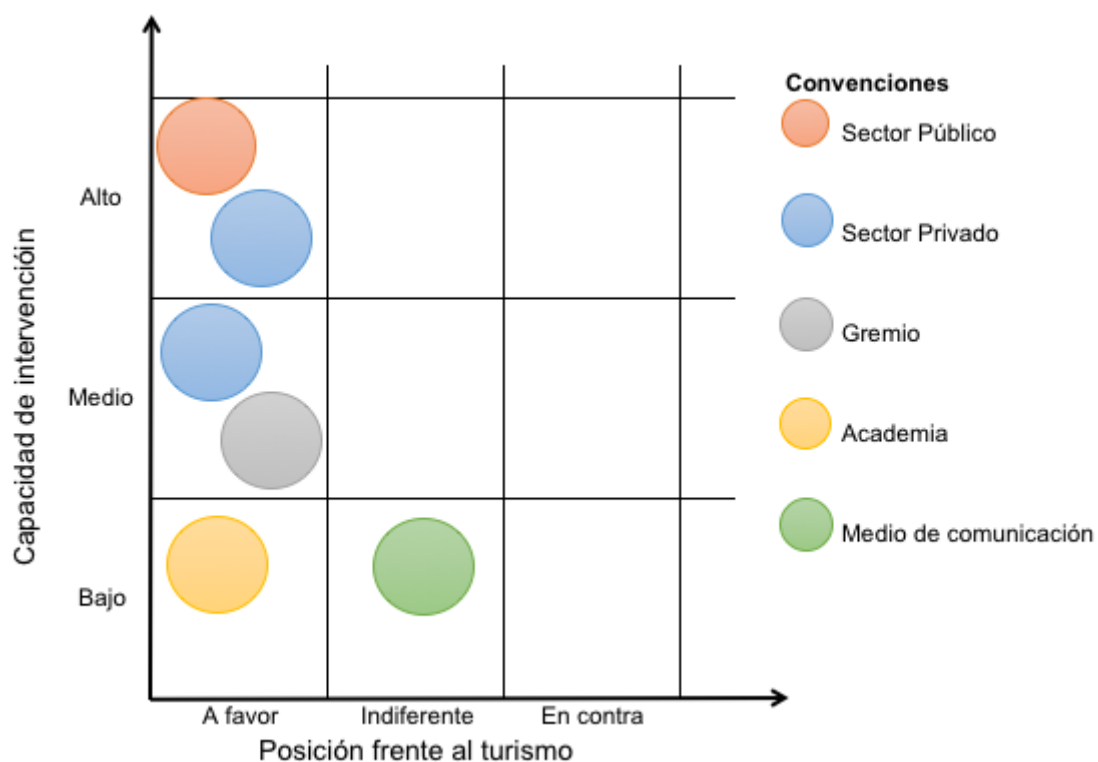
Tipo de actor	Actor	Rol en el turismo de Girardot	Posición frente al turismo	Capacidad de intervención
Público	Instituto de Cultura y turismo de Girardot	Encargado de liderar proyectos y ejecutar las políticas de turismo	A favor	Alto
Público	Alcaldía de Girardot	Encargado de la planificación y gestión pública del turismo	A favor	Alto
Público	Concejo municipal	Encargado de proponer políticas públicas para el municipio	A favor	Alto
Privado	Cámara de Comercio de Girardot	Encargado de la gestión y liderazgo del comercio de la región	A favor	Alto
Privado	Prodeturgir	Entidad Promotora de Desarrollo Turístico para Girardot	A favor	Medio
Gremio	Cotelco	Asociación de hoteles que busca el crecimiento turístico con calidad	A favor	Medio
Academia	Universidad Piloto de Colombia, SENA, Universidad de Cundinamarca	Entidad educativa con oferta de formación en turismo y hotelería a nivel Tecnológico y profesional	A favor	Bajo
Medios de comunicación	Dwtv, periódico el informativo, Noti8	Informar la realidad regional	Indiferente	Bajo

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes primarias y secundarias

En la tabla anterior se puede observar que existen actores públicos y privados encargados de la gestión turística en el municipio, algunos con una capacidad de intervención alta por lo que son los directos encargados no solo de la planificación sino de la ejecución de las políticas públicas que sobre el tema turístico se han propuesto para el municipio, tal es el caso del Instituto de Cultura y turismo de Girardot. De igual forma, se puede analizar que la posición de los actores frente al turismo es positiva, pues todos se encuentran a favor de esta actividad lo que significa una oportunidad para la gestión incluyente del turismo.

A continuación se muestra de manera gráfica la incidencia de cada uno de los actores identificados, de acuerdo a su rol, naturaleza y posición hacia el tema turístico en el municipio de Girardot.

Ilustración 3. Mapa de actores relacionados con el sector turístico en Girardot.



Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes secundarias

Este mapa permite identificar que los actores se encuentran a favor del turismo, siendo el sector público quien tiene una mayor responsabilidad en su gestión, así como también desde el sector privado, mediante entidades como la Cámara de Comercio y asociaciones de prestadores de servicios turísticos como Prodeturgir, que buscan además de un liderazgo, el posicionamiento de Girardot como ciudad turística.

Igualmente se identifica la representatividad que tiene la academia, aunque su capacidad de intervención es baja, el aporte que realiza mediante la formación de personal calificado e investigaciones es significativo, sobre todo cuando se busca que la actividad turística sea competitiva y de calidad.

Sin embargo, en este mapa aún faltan otros actores por emerger y es justamente la representatividad de la sociedad civil mediante asociaciones de comerciantes, de restaurantes, de bares, que de manera organizada participen ya sea a favor o no de la actividad turística. Este mapa de actores también permite un análisis preliminar de la conformación del cluster turístico, que debe ser incluyente y permitir que toda la cadena de valor asociada al turismo se vincule de manera integral.

Capítulo 3. Las políticas públicas de turismo, en Girardot

En el siguiente capítulo se tomará como referencia la política pública de turismo de Girardot, y se analizará cómo fue el proceso de formulación a partir de las entrevistas realizadas a distintos líderes vinculados al sector, lo que permite además conocer las percepciones de estos actores sus coincidencias y tensiones.

Igualmente, a partir del registro consolidado de dichos testimonios se consolida un análisis desde tres aspectos o dimensiones: las políticas públicas de turismo, la planificación turística y la evolución del turismo en Girardot, lo que permite plantear algunas reflexiones y recomendaciones a partir de la investigación realizada.

Principales coincidencias y tensiones en la percepción de los actores

Como resultado de las entrevistas realizadas a distintos actores relacionados con la actividad turística de Girardot, se percibe un interés generalizado por impulsar este sector económico, pues tanto el sector público como el privado reconocen la importancia del turismo como dinamizador de la economía.

Al respecto de su participación en la formulación de las políticas públicas, manifiestan que sus propuestas o intenciones no se ven reflejadas en la misma, esto debido a que no existen claros procesos de participación ciudadana, lo que a su vez refleja una débil articulación entre lo público y lo privado.

En respuesta a la primera pregunta de la entrevista, sobre la participación en la formulación de políticas públicas de turismo de Girardot, existen testimonios encontrados, pues aunque algunos de los entrevistados indican que por su rol en el sector, promovieron una iniciativa para el desarrollo de una política pública de turismo que nació desde el sector privado, mediante la Mesa de planificación y gestión turística, liderada por la Cámara de Comercio de Girardot, Alto Magdalena y Tequendama. Esta mesa buscaba una política que lograra posicionar a Girardot como un destino turístico referente del centro del país, sin embargo, una vez llegó a instancias políticas, éstos intereses fueron modificados y ajustados, lo que generó un sinsabor por parte del sector privado, especialmente de los gestores iniciales de la propuesta.

Otro grupo de empresarios indica, que no ha participado de este tipo de acciones pues considera que su voz no es escuchada y prefieren trabajar de manera independiente por el turismo de la región, pues consideran que no es prioridad para la administración municipal, de la que sienten que no han recibido el apoyo suficiente. Pues existen deficiencias en el destino que son responsabilidad de los entes gubernamentales, como por ejemplo, la señalización, el estado de las vías, la seguridad, apoyo para la realización de eventos, embellecimiento de sitios públicos de interés, tales como parques, monumentos, miradores y fachadas, algunos de ellos reconocidos como bien de interés cultural BIC, como por ejemplo la plaza de mercado y el camellón del comercio.

Resultados de la investigación

En el año 2015 se formuló la política pública de turismo de Girardot, con el objetivo de “establecer los lineamientos estratégicos que permitan elevar la competitividad del destino, los cuales ofrezcan al sector las herramientas institucionales que conlleven a posicionar a la ciudad como un destino turístico” (Concejo municipal, 2015).

Esta política pública partió de una iniciativa privada, dado la imperante necesidad de organizar la actividad turística en el municipio, sin embargo, al respecto existen diversas opiniones por parte de los actores que participaron en ella. A continuación en la primera dimensión se analizará la percepción de los actores frente a las políticas turísticas de Girardot, especialmente la actual política pública de turismo.

Dimensión 1. La política pública de turismo

Tabla 4. Consolidación hallazgos dimensión 1

Prioridad para la Administración Municipal
Los entrevistados consideran que el turismo tiene una prioridad baja en la agenda gubernamental, no se legisla para el turismo, pues los hechos permiten concluir que no se han materializado las acciones propuestas en los planes de desarrollo, ni en la política pública de turismo, este pensamiento particularmente es coincidente entre los actores del sector privado.
Preocupaciones sobre las políticas públicas de turismo de Girardot
No son claramente definidas las partidas presupuestales para ejecutar las actividades propuestas, a su vez se habla de un calendario de eventos de cumplimiento obligatorio pero no se definen responsabilidades sobre su ejecución. Se formulan sin un análisis previo de la situación real del turismo en Girardot, las políticas públicas no son incluyentes. Se limitan a proponer acciones para las ferias y fiestas, pero no van más allá, al analizar impactos como socioeconómicos y ambientales ni plantean una visión clara hacia la competitividad del destino.
Aspectos positivos de las políticas públicas de turismo de Girardot
Respaldan el crecimiento del sector, permiten organizar a futuro el municipio, buscan impulsar la inversión. Como iniciativa es buena pero es necesario fortalecerla afirma el líder de la mesa de planificación y gestión turística.
Intereses particulares en las políticas públicas de turismo de Girardot
Se busca beneficiar el sector turístico en general, sin embargo, es necesario ser más incluyente, puede llevar a favorecer algún grupo de empresarios en particular, pues no hay un representante directo del sector en la mesa de gestión pública del turismo.

Fuente: Elaboración propia a partir de aplicación de entrevista semiestructurada

Las concepciones registradas en el cuadro anterior permiten analizar que, en cuanto a las políticas públicas de turismo, los prestadores de servicios turísticos consideran que no se legisla para impulsar esta actividad en la región, es por eso que en el año 2014 se empieza a gestar una idea por iniciativa de los actores privados del turismo, para formular una política pública con una visión integradora que desarrollara el turismo en la región. Esta propuesta fue elevada a la Alcaldía municipal por parte de la mesa de planificación turística del Alto Magdalena, que buscaba fomentar la agremiación e impulsar el sector turístico.

Es decir, que la política pública de turismo nació de una iniciativa privada, sin embargo, sus gestores indican que fue modificada 40%, específicamente en lo referente a presupuestos asignado para el turismo, además, no estaban claros los programas de inversión ni la creación de un producto turístico diferencial. Al respecto de los intereses que busca la política, los prestadores consideran que no favorece a todos los actores de manera incluyente y equitativa.

El resultado de las entrevistas permite concluir que el sector turismo considera que esta actividad tiene una prioridad baja para la administración municipal, y aunque el turismo es el eje central de la economía de Girardot no está dentro de las prioridades de gestión del sector público, específicamente en lo referente al presupuesto, pues aunque, existen eventos principales en la ciudad como el Reinado nacional del turismo los recursos son escasos.

Si bien, tener una política pública de turismo es un avance para impulsar esta actividad, no se le está dando la importancia que requiere, según afirma el

sector empresarial, pues el esquema de planificación sigue con las mismas deficiencias de las anteriores administraciones.

En cuanto a las preocupaciones de los actores frente a la actual política pública de turismo promulgada en el año 2015, los prestadores de servicios turísticos, inversionistas y gremios manifiestan que no existe un presupuesto asignado para el turismo, por tanto los recursos para la ejecución de actividades son limitados, igualmente consideran que esta política no satisface las expectativas, pues aunque es una buena iniciativa, aún le falta definir acciones claras que lleven al municipio a convertirse en un destino turístico de calidad, competitivo y sostenible. Si bien, existe la intención y es un punto de partida, pues el Concejo municipal ha trabajado en pro de incluir temáticas turísticas en la agenda pública, se evidencia que no es prioridad para la administración municipal.

Otro de los aspectos importantes que debe motivar esta política según lo que indican los entrevistados es la asociatividad, garantizando la inclusión de todos los actores representados a través de las asociaciones, gremios y organizaciones relacionadas con el sector, como por ejemplo, el gremio de licores que no ha sido tenido en cuenta y tiene una representatividad importante sobretodo cuando se planifican festividades en el municipio.

Dimensión 2. Planificación turística en el Municipio

Tabla 5. Consolidación hallazgos dimensión 2

Esquema de planificación turística del municipio
Los entrevistados consideran que no existe un esquema claro de planificación turística para el municipio, evidencia de ello es que no hay un producto turístico ni una ruta turística organizada para operar, además únicamente funciona un PIT que no cuenta con información actualizada del destino.
Principales problemáticas que afectan el desarrollo turístico de Girardot
Seguridad, señalización, bilingüismo, carencia de un producto turístico, apoyo gubernamental, no existe un plan de comercialización para el turismo de Girardot a nivel nacional, educación y cultura turística, burocracia política en la asignación de puestos públicos, informalidad e ilegalidad, falta de control a los prestadores de servicios turísticos.
Actores clave en la planificación del turismo
Gremios como Cotelco, entidades como Cámara de comercio, Prodeturgir, Alcaldía, Instituto de Cultura, turismo y fomento, entidades educativas, prestadores de servicios turísticos de la región, policía de turismo, sector transportador.

Fuente: Elaboración propia a partir de aplicación de entrevista semiestructurada

En cuanto a la planificación turística del municipio los actores privados consideran que no hay un esquema claro de planificación, esto también debido a que, en el gabinete municipal, ni en el concejo municipal, existe un representante del sector; por tanto, la legislación se aleja de la realidad del sector empresarial por el desconocimiento. El plan de desarrollo de las últimas tres administraciones no definen acciones claras para la gestión del turismo y los empresarios consideran que no tienen apoyo, lo que permite concluir que la percepción desde el sector privado es que el turismo es una actividad secundaria y no de prioridad para la administración.

Ilustración 4. Percepción de problemáticas que limitan la competitividad turística en Girardot



Fuente: Elaboración propia a partir de consolidado de entrevistas

Problemáticas Centrales

En cuanto a las principales problemáticas relacionadas con el turismo en Girardot, luego de categorizar en aspectos concretos, los resultados sistematizados de las entrevistas, se identifica que la principal problemática con un peso relativo de 16% está relacionada con la planificación, específicamente con falta de esquemas claros de gestión, falta de personal idóneo vinculado a la administración municipal que lidere el turismo. La segunda categoría es la integración de los actores, (11%) lo que traduce falta de asociatividad y trabajo mancomunado bajo una misma visión. El siguiente en su orden, es la debilidad en la prestación del servicio (11%) debido principalmente a la falta de puntos de información turística, deficiente prestación del servicio al cliente, del que hace parte el gremio taxista y comercial que no presta un servicio adecuado y de calidad como lo debería ser una ciudad turística.

Seguidamente se ubica la informalidad (9%), ocasionada también por la falta de control de los entes encargados de la vigilancia, permitiendo la ilegalidad que se genera con la oferta de apartamentos y casas vacacionales, tal es el caso de la segunda vivienda que está creciendo en Girardot, lo que

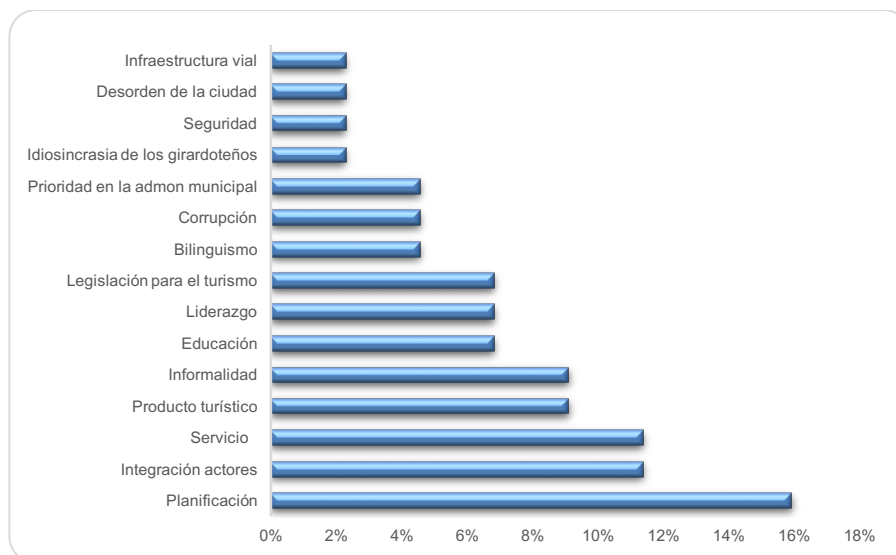
representa para el turismo una oferta informal e ilegal de alojamiento. Igualmente, dentro de las problemáticas se encuentra la carencia de producto turístico (9%), que en efecto también adolece de un plan de comercialización, pues no es clara ni diferenciada la oferta turística del municipio. Por lo que se requiere de un esquema de comercialización que lleve el producto turístico de Girardot a tour operadores nacionales, fortalecer el punto de información turística PIT, dado que únicamente existe uno con información desactualizada y poco visible para el turista que llega a la ciudad por medios distintos al terminal de transporte.

El liderazgo (9%) desde el sector público y privado para potencializar el turismo es bajo, pues vinculado a la falta de asociatividad cada actor realiza acciones desagregadas para su propio beneficio, y no hay una visión compartida de destino. Seguidamente la educación (7%) específicamente la capacitación y formación especializada a quienes tienen contacto directo con el turista, por ejemplo, taxistas, meseros y personal de servicio, pues no se cuenta con una formación al talento humano que garantice la prestación adecuada del servicio; aunque existe una oferta variada por parte de la academia situada en la región, no se accede a ella por considerarse de poca importancia realizar estudios que cualifiquen el personal en temas de turismo, hotelería y servicio.

Finalmente, los entrevistados aseguran que la legislación en temas específicos de turismo (7%) es incipiente, pues no se cuenta con leyes que potencialicen y den prioridad al desarrollo del turismo. En la siguiente ilustración se evidencian los datos consolidados resultados de la investigación

que permiten clasificar las problemáticas identificadas por los actores entre principales y periféricas de acuerdo al porcentaje de coincidencia.

Ilustración 5. Consolidado problemáticas que limitan la competitividad turística de Girardot



Fuente: Elaboración propia a partir de consolidado de entrevistas

Problemáticas periféricas o marginales

Estas variables brindan una mirada amplia y diversa de las problemáticas, a pesar de no tener tantas coincidencias en las repuestas de los actores es importante identificarlas dado que pueden llegar a convertirse con el tiempo en problemáticas centrales, de no atender una estrategia de mitigación.

En primera medida el bilingüismo, (4%) una necesidad si se busca proyectar a Girardot como destino turístico, pues la ciudad no cuenta con guías o informadores turísticos capacitados en un segundo idioma, igualmente los prestadores de servicios turísticos presentan esta debilidad lo que limita la atención a turistas extranjeros principalmente de habla inglesa. En segunda instancia, los entrevistados manifiestan que la corrupción (4%), es una realidad que ha afectado la eficiente distribución del presupuesto público al servicio del

turismo lo que ha desestimulado las inversiones tanto públicas como privadas para el desarrollo de producto turístico, la infraestructura y señalización; lo que conlleva también a otra situación negativa que perciben los actores y es que el turismo no es prioridad para la administración municipal (4%), si bien las estadísticas indican que como sector económico genera un importante aporte, los planes y proyectos plasmados en las políticas públicas no se ejecutan a cabalidad.

Otra de las problemáticas percibidas que limitan la competitividad turística en Girardot, es según los entrevistados, la idiosincrasia del Girardoteño (2%) que le falta empuje y sentido de pertenencia por su región y apropiación de sus valores culturales; por tanto, hay deficiente cultura ciudadana, lo que se traduce en que el servicio ofrecido no genera experiencias positivas para el turista. Esta situación se suma también al desorden que se percibe en la ciudad (2%), sobretodo en temporada alta, pues no existe cultura turística ni en la población local ni en los turistas.

Finalmente existen dos variables de menor frecuencia de coincidencias que son la seguridad turística (2%) y la infraestructura (2%), pues el estado de las vías y la poca señalización limitan la accesibilidad a Girardot, asociado al imaginario de inseguridad que existe en algunos de sus principales atractivos como el Embarcadero Turístico y el Puente Férreo, lo que afecta el flujo de visitantes y la imagen de la ciudad. Estas variables de no ser tratadas a tiempo pueden afectar la inversión y el desarrollo en Girardot.

Además de lo anterior, los prestadores de servicios turísticos insisten en que no cuentan con una representatividad ante el sector público, y no tienen un

“doliente” pues en los últimos 10 años es decir, las últimas tres administraciones municipales, no se ha visto ningún cambio positivo que beneficie el turismo, evidencia de ello es que la seguridad, las vías y la señalización están deteriorados.

Por el contrario, el sector público opina que está comprometido con el desarrollo turístico de la región, y prueba de ello es la promulgación de dos acuerdos municipales, la política pública de turismo y el calendario de eventos, que están articulados con el plan de desarrollo departamental y buscan consolidar a Girardot como destino turístico, aunque cabe destacar que estos proyectos han sido liderados por un solo concejal que se ha dedicado a trabajar por el tema turístico en el municipio.

Dimensión 3. Evolución del turismo en Girardot

Tabla 6. Consolidación hallazgos dimensión 3

Vocación turística de Girardot
Los entrevistados coinciden en que la vocación turística del municipio es turismo recreativo, de sol y naturaleza, aunque también existen importantes recursos culturales e históricos para potencializar y productos por explotar como por ejemplo, rutas para el ciclomontañismo.
Cambios positivos en los últimos 10 años del turismo en Girardot
Fortalecimiento de la vocación turística, creación de asociaciones como la Mesa de Planificación y gestión turística y Prodeturgir, eventos culturales como batalla de carnavales, contribución de la academia a la formación del talento humano, iniciativas para organizarse y agremiarse, incremento de la planta hotelera y presencia de reconocidas marcas del sector comercial, inversión en infraestructura de segunda vivienda.
Cambios negativos en los últimos 10 años del turismo en Girardot
Flujo desordenado de visitantes, deterioro de atractivos turísticos, escándalos y mala administración en la política del municipio, deterioro de la infraestructura vial del municipio.

Fuente: Elaboración propia a partir de aplicación de entrevistas semiestructurada

Con respecto a la vocación turística del municipio, todos los actores coinciden en que el clima es el principal atractivo de Girardot, lo que permite actividades de recreación y turismo en espacios naturales, como lo son caminatas y recorridos por el río de la Magdalena. Sin embargo, otro actor que

pertenece al sector comercio indica que es innegable que la “rumba” es uno de los principales captadores de turismo, para lo cual considera que sería importante que desde la gestión pública se organizara una oferta de eventos, recreación y actividades durante la noche en las discotecas y en la zona rosa de la ciudad.

Frente a los cambios percibidos por los prestadores de servicios turísticos, éstos consideran que no ha habido ningún cambio en la gestión turística del municipio desde la promulgación de la política pública de turismo en el año 2015, sin embargo, la administración municipal considera que se ha avanzado en cuanto a procesos como por ejemplo, convenios para adelantar las cátedras de turismo y el calendario de eventos para la ciudad.

Al respecto de los cambios positivos que ha generado el turismo, el sector comercio se refiere a la inversión que ha llegado a Girardot, con la construcción de centros comerciales y *malls*, así como el evidente auge del sector constructor. Sin embargo, otros actores afirman que el incremento en el flujo de turistas ha generado desorden y un impacto ambiental que afecta la imagen de la ciudad.

Reflexiones a partir del análisis de la formulación de la política pública de turismo de Girardot

En la gestión del turismo es necesaria la participación de la comunidad receptora como actor primordial de planificación y asesor en la conformación de políticas públicas, pues de primera mano conocen no solamente el problema sino la solución, además del conocimiento del destino turístico.

Las políticas públicas territoriales deben encaminarse a la protección y preservación de los recursos naturales y culturales así como de los valores propios de la sociedad en la que se desarrolla. En el análisis que se realiza del proceso de formulación de políticas públicas de turismo en la ciudad de Girardot, se observa que este deber ser no se cumple en su totalidad, pues aunque se plantea en los objetivos, no se garantiza el cumplimiento en su ejecución, entre otras cosas además porque no se cuenta con un equipo integrado por todos los actores que haga las veces de asesor y validador de las propuestas y acciones que se plasman en documentos como el plan de desarrollo y la política pública de turismo.

Los principales actores que intervienen en un destino turístico son los del sector público, el sector privado representado principalmente por las organizaciones turísticas y hoteleras y la comunidad local que necesariamente debe organizarse para lograr participar de las iniciativas de planificación y desarrollo turístico conducentes a la promulgación de políticas públicas de turismo.

Dentro de las recomendaciones para la ciudad de Girardot, se plantea la necesidad de fortalecer las asociaciones, organizaciones gremiales del turismo, y consolidar el clúster de turismo para la región. Así mismo, se recomienda

mejorar la gobernanza territorial en lo que respecta al sector turístico que permita encaminar las iniciativas y proyectos al desarrollo regional con la participación de la sociedad a fin de garantizar que dichas iniciativas y proyectos se enfoquen en problemáticas propias de la región y sean incluyentes con la comunidad local.

Para que exista un buen gobierno la sociedad debe estar organizada y contar con líderes que representen los intereses de toda la comunidad organizados en asociaciones, organizaciones, redes, juntas, mesas etc, este liderazgo es necesario en Girardot, si se desea que la comunidad sea escuchada.

Conclusiones

Hablar de políticas públicas de turismo en Colombia es consolidar una serie de leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y planes, que estructuran una visión coherente y proyectada en una línea de tiempo para impulsar un determinado sector, que a través de distintos instrumentos (organizativos, planes, programas, instrumentos normativos, financieros y acciones de comunicación) permiten la gestión desde lo local.

El turismo como ya se ha indicado en el documento es un sector económico relevante, por tanto como lo indican autores como Capanegra (2006), es objeto de políticas públicas, pues se requiere la organización del sector, es decir, establecer las reglas claras de su operación, sobre todo cuando en el siglo XXI, emergen diversos tipos de economía, la naranja, la solidaria, de escala, lo que diversifica cada vez más el modo de operación y gestión de una actividad como el turismo, integrada por diversos actores que conforman una cadena de valor que abarca desde la expectativa del cliente, su experiencia en el destino y satisfacción final, pasando por los intermediarios, la interacción con la comunidad local y el producto turístico del destino.

Así como lo indica Arroyave (2011), existe el riesgo que las políticas públicas se conviertan en una mera herramienta de asistencialismo, para un político de turno o una línea de gobierno, que se diseña y planea como medio de campaña, pero que, luego de eso se desvía de su actuar. Por el contrario, las políticas públicas parten de una democracia participativa en la que la autonomía de las entidades territoriales articuladas con la sociedad generan una nueva lógica y permiten que verdaderas propuestas de acción deriven en

la intervención de temas de interés comunitario y que realmente resuelvan problemáticas o situaciones en beneficio de la comunidad y los actores territoriales.

En este escenario, el diálogo, las mesas de participación, la representación de actores de distintos sectores ante la municipalidad, permiten garantizar la transparencia y transferencia de saberes que identifican una región.

Con respecto al Marco de las Coaliciones Promotoras de las que se hace referencia en el capítulo 1 de este documento, teoría impulsada por Sabatier (2010), es evidente en el caso de estudio de Girardot que existen líneas de pensamiento que van tomando fuerza y vinculando actores en pro de un mismo interés, si bien, los planes de desarrollo se orientan hacia el turismo y es a su vez, coherente con la política pública de turismo, se requieren acciones claras de gestión por parte de los actores vinculados, en cuanto a temas como el diseño de un producto regional que aporte a la estrategia nacional de corredores turísticos y la recuperación del patrimonio cultural. Además es clara la ventaja que han tomado las cajas de compensación y centros recreativos, justamente porque la gestión pública antes del 2008 no se preocupó ni incluyó en la agenda pública reglas del juego claras y equitativas para el desarrollo turístico.

A partir de la realización de este proyecto y el marco conceptual, se puede indicar que las políticas públicas son el resultado de un proceso de gestión público – administrativo abierto a la sociedad, en donde convergen intereses del Estado, la sociedad civil y el sector empresarial, que parte de un análisis situacional, considerado necesidad o problema, del que se definen

objetivos claros y actividades que permitan alcanzar soluciones articuladas en una visión conjunta. En la que necesariamente están involucrados distintos actores, políticos, sociales, colectivos o individuales, con el fin de “modificar una situación percibida como insatisfactoria y problemática” (Roth, 2006, p. 27).

En todos los casos es una construcción social y colectiva, como lo fue el caso de la política pública de turismo de Girardot, que partió de una iniciativa privada liderada por distintos actores representantes del sector turístico de la región, que finalmente adoptó el Estado como mecanismo de gestión para impulsar el turismo de la región y de la cual ha promulgado otros acuerdos que permiten darle continuidad como por ejemplo el calendario de eventos.

En cuanto al enfoque de la política pública, se puede concluir que el enfoque de las coaliciones promotoras de Sabatier (2010), fue adecuado, pues es uno de los más recientes para el análisis de políticas públicas que habla de comunidades de políticas a las que define como “el conjunto de actores, personas provenientes de varias organizaciones tanto públicas como privadas que comparten una serie de valores y de creencias a cerca de algún problema” (Sabatier, 1988). Tal cual como fue consolidada la comunidad alrededor de las políticas públicas de turismo de Girardot, en la que están vinculados distintos actores tanto públicos como privados que comparten un mismo sistema de creencias al respecto del sector turístico como dinamizador de la economía y atrayente de inversión.

Es necesario comprender el proceso de formulación de una política pública, aspecto que fue delimitado en esta investigación, pues el análisis de la formulación únicamente se ve reflejado a lo largo del tiempo. Como por ejemplo la línea de tiempo que fue analizada en este documento de los últimos 10 años

en donde se reflejaba una misma visión del turismo, con pocas acciones definidas que hacían parte de la misma corriente política, razón por la cual, los actores privados se unieron también bajo un mismo interés y aportaron en la formulación de una política pública de turismo que lograra establecer definitivamente acciones más claras y conducentes para la consolidación de Girardot como destino turístico del centro del país.

Por otro lado, frente a la metodología utilizada en la investigación se concluye que fue acertada pues el instrumento de recolección de la información permitió recopilar los datos que facilitaron este análisis, al ser una entrevista semiestructurada se contaba con un grupo de preguntas organizadas en tres dimensiones (política pública de turismo, planificación turística y evolución del turismo). Esta estructura permitió ahondar más en detalles que se dejan ver en el las reflexiones anteriormente realizadas. Subdividir en estas tres dimensiones también facilitó el proceso de desagregación de las entrevistas, su clasificación y tabulación.

En cuanto al papel del estado, es fundamental que la autoridad local sea consciente de su importante rol en la gestión del turismo regional, pues de esta manera sus decisiones en lo público aportarán significativamente en el desarrollo del turismo y su articulación con lo local. Para ello es necesario no solamente conocer la cadena de valor del turismo y su concepto en sí, sino las dinámicas socio- económicas que se entretajan alrededor de la actividad turística, y el potencial jalonador de inversión que conlleva el desarrollo de esta actividad en un territorio.

Las políticas turísticas son las reglas del juego que establecen el accionar de este sector en un territorio determinado, y son a su vez la línea

estratégica de acción de todos los actores vinculados a ella. Por tanto, su importancia radica en ese objetivo común que permite articular a distintos actores hacia un modelo de desarrollo basado en el turismo que potencie los valores, atractivos, historia, cultura y herencia de un territorio y su gente.

Girardot, por ser una ciudad que nació con vocación turística y que por su antecedente como uno de los puertos más importantes de Colombia y ubicación geoestratégica como cruce de caminos que conecta el centro, sur y occidente Colombiano; es en sí misma una ciudad turística, sin embargo, la gestión pública del turismo inició apenas en el año 2011, con un incipiente plan de desarrollo turístico, que no fue ejecutado, luego en el año 2015 se promulga una política pública de turismo, que nació de mano del sector privado integrado por distintos actores vinculados al turismo, pues necesitaban una institucionalidad que definiera no solo la visión del municipio sino un modelo de desarrollo basado en el turismo, a la fecha, según las entrevistas realizadas es muy poco lo que se ha adelantado al respecto, y si bien es una excelente iniciativa de organización y gestión municipal en pro del turismo, todavía falta un trabajo mancomunado de todos los actores y líderes.

Girardot, necesita un modelo de desarrollo basado en el turismo, como principal fuente de empleo, atracción de inversión y generador de valor, en donde la población local sea protagonista con sus costumbres y la afluencia de turistas sea una oportunidad para reafirmar la identidad y el sentido de pertenencia por sus valores, atractivos e historia.

Tal como lo afirma Mantero (1997), el turismo local es espontáneo, pues su inicio se dio de manera natural y solo hasta los últimos 10 años se ha insertado en la agenda pública del estado, lo que ha permitido que entidades

privadas como las Cajas de Compensación y los grandes complejos hoteleros aprovechen esta coyuntura y debilidad en pro de satisfacer sus propios intereses.

Es imperante la necesidad de un producto turístico consolidado que atraiga inversión y visitantes, competitivo a nivel nacional, sostenible y comercializable basado en la producción de experiencias turísticas que exalten los valores locales y los atractivos naturales y culturales de Girardot y la región.

Las políticas públicas de turismo deben formularse de manera integral puesto que si únicamente se tiene en cuenta la dimensión económica no se abarcan todas las dimensiones que el turismo cobija, por tanto se estaría dejando de atender una gran parte del sector. También deben ser coherentes con las necesidades territoriales y garantizar su ejecución mediante acciones claras soportadas por una asignación presupuestal que garantice su puesta en marcha, además debe ser liderada por actores con competencias para ello y conocimiento del sector turístico.

Esta investigación desde su inicio delimitó su abordaje a fin de alcanzar los objetivos propuestos, sin embargo, el tema es amplio y puede analizarse desde distintas miradas, es decir, que surgen algunas preguntas derivadas de esta investigación que pueden ser el punto de partida para otras investigaciones que deseen profundizar el tema, como por ejemplo: ¿de qué manera las políticas públicas abordan el tema de la segunda vivienda en la conurbación entre Flandes, Girardot y Ricaurte?, ¿Cuáles han sido los principales resultados de la implementación de la política pública de turismo de Girardot?, al respecto de los actores ¿Cómo se consolida el clúster de turismo de Girardot y cuál es el papel de los actores que lo integran?

Referencias bibliográficas

Alcaldía de Girardot. (2017). Historia del municipio de Girardot. Recuperado de <http://girardot-cundinamarca.gov.co/presentacion.shtml>

Arroyave, S. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. Revista Forum, Vol. 1, Nº. 1, 2011, págs. 95-111 recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3989279>

Barbini, B. (2007): “Desarrollo turístico, actores locales y capital social. Análisis en base a un estudio de caso”. En Jornadas Nacionales, 8. Simposio Internacional de Investigación Acción en Turismo. Posadas.

Brida, J G; Zapata-Aguirre, S; Monterubbianesi, P D. (2011). Impactos del (2011). Impactos del turismo sobre el crecimiento económico y el desarrollo. El caso de los principales destinos turísticos de Colombia. PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, 9(2). Recuperado de <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=88117284006>

Cámara de comercio de Girardot. (2007). Plan de Competitividad de Girardot 2007 – 2019. Recuperado de http://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/2816/1696_plan_competit_girardot.pdf?sequence=1

Capanegra, C. (2006): “La política turística en la Argentina en el siglo XX”. En Aportes y transferencias, Año 10, Volumen 1, pp. 43-61.

Ceballos, M. M. (2004) “Manual para el desarrollo del mapeo de actores claves –MAC”, elaborado en el marco de la consultoría técnica GITEC-SERCITEC.

Concejo municipal de Girardot. (2012). Acuerdo 04 de 2012. “Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo 2012-2015”. Recuperado de http://www.girardot-cundinamarca.gov.co/apc-aa-files/31653534616662323337623935383430/PLAN_DE_DESARROLLO_GIRARDOT_TIENE_CON_QUE_2012_2015.pdf

Concejo Municipal de Girardot. (2008). Plan de desarrollo municipal 2008-2012, “progreso con equidad social”.

Concejo municipal de Girardot. (2012). Acuerdo 04 de 2012. “Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo 2012-2015”. Recuperado de http://www.girardot-cundinamarca.gov.co/apc-aa-files/31653534616662323337623935383430/PLAN_DE_DESARROLLO_GIRARDOT_TIENE_CON_QUE_2012_2015.pdf

Concejo Municipal de Girardot. (2015). Acuerdo 04 de 2015. “Por el cual se crea la Política pública de turismo en el municipio de Girardot”.

Concejo Municipal de Girardot. (2016). Acuerdo 004 de 2016, “por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo de Girardot para seguir avanzando 2016-2019”.

Concejo municipal de Girardot. (2017). Proyecto de acuerdo 014, por medio del cual se establece la agenda de eventos turísticos del municipio de Girardot.

Congreso de la república. (1996). Por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la república. (2012). Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 – ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

Constitución política de Colombia (1991). Artículo 300 y 339. De los planes de desarrollo y las funciones departamentales.

Cuervo, Jorge Iván. (2008). “Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión de los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana)”. En: Ensayos sobre políticas públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Chevallier, Jacques. (1986). Science Administrative. PUF. Coll. Thémis, Paris.

Departamento Nacional de Planeación. (2005). Política sectorial de turismo

Departamento Nacional de Planeación. (2017). Ficha de Caracterización territorial. Municipio de Girardot. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/FIT/PDF/25307.pdf>

Elizalde, A., (2003). Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local (Vol. 29). Cepal. United Nations Publications.

El tiempo.com. (26 de abril de 1997). Línea férrea entre Faca y Girardot es un monumento. *El tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-528172>

Fayos-Solá, E. (2004). Política turística en la era de la globalización.

Mediterráneo Económico, 5, 215-235. Recuperado de

<http://www.publicacionescajamar.es/pdf/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/5/5-61.pdf>

Franco Corzo, J. (2012). Diseño de políticas públicas. Ilexce Editorial.

Gobernación de Cundinamarca. (2016). Plan de desarrollo de Cundinamarca, unidos podemos más 2016-2020.

González M. (2005). El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la

disciplina. En: *Quid Iuris*, Año 1, Volumen 2, pp. 99–116. México:

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Recuperado de

<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/2/cnt/cnt6.pdf>

González, M. V. (2005). ¿Existe la política turística? La acción pública en

materia de turismo en España (1951-2004). (Spanish). *Política Y Sociedad*, 42(1), 169.

González, M. V. (2011). La política turística. Una arena de acción autónoma.

Cuadernos de turismo, (27), 953-969. Recuperado de

<https://digitum.um.es/jspui/bitstream/10201/28099/1/140301-531911-1-SM.pdf>

Gutiérrez, P. M. (2007) “Mapas sociales: método y ejemplos prácticos”,

documento bajado del sitio www.preval.org , sin fecha.

Hall, C. M. y Jenkins, J.M. (1995): *Tourism and Public Policy*. London, Routledge.

Ibáñez E.A. y Brie R. (2001). Diccionario de Sociología, Ed. Claridad, Madrid, España

Kroll, H. (2008). El método de los estudios de caso.

Lagroye, Jean-Jacques. (1991). Sociologie politique, Press de la FNSP et Dallos, Paris.

Lenoir, Remi. (1986). Groupes de pression et groupes consensuels. Contribution á une analyse de la formation du droit. En Actes de la Recherche en Sciences Sociales.

Martínez, M. A. E., García, M. O., Néchar, M. C., & Hernández, A. A. (2012). Hacia una caracterización de la política turística. *Pasos: Revista de turismo y patrimonio cultural*, 10(3), 417-428. Recuperado de http://www.pasosonline.org/Publicados/10312/PS0312_16.pdf

Meltsner, A. (1992) La Factibilidad Política y el Análisis de las Políticas en Luis Aguilar (comp.). México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Mir, V. M. M. (2000). La política turística: una aproximación. *Cuadernos de turismo*, (6), 7-28.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2007). Resolución 0348 de 27 de febrero 2007. Por la cual se determinan los sitios de interés turístico de que tratan los numerales 1º y 2º del artículo primero de la Resolución 0347 de 2007. Recuperado de

http://www.fontur.com.co/aym_document/aym_normatividad/2007/RESO_LUCION-0348X-20071.pdf

Ministerio de Comercio, Industria y turismo. (2009). Convenio de competitividad turística Departamento de Cundinamarca. Matriz de compromiso. Recuperado de <http://www.mincit.gov.co/minturismo/publicaciones.php?id=17614>

Ministerio de Comercio, Industria y turismo. (2017). Centro de información turística de Colombia CITUR. Recuperado de <http://citur.linktic.com/estadisticas/departamental>

Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO México. Recuperado de <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=wQb8AAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT9&dq=que+es+la+formulación+de+pol%C3%ADticas+publicas&ots=Rq9TCMRsGR&sig=UnELZ6DAsNEmqMWpUv22KpKFf-Q#v=onepage&q=que%20es%20la%20formulación%20de%20pol%C3%ADticas%20publicas&f=false>

Pizarro, N. (1990). *Teoría de redes sociales*. Suplementos Anthropos, 22, 146-142.

Pozo Solís, A. (2007) "Mapeo de Actores Sociales", documento de trabajo PREVAL- FIDA.

Ramírez, G & Burbano, L. (2009). *políticas públicas y gobierno en democracia*. (2009). Recuperado de <https://es.scribd.com/doc/56663860/Capitulo-1-Libro-Politicas-Publicas-y-Gobierno-en-Democracia>

Reinado Nacional del turismo. (2017). Historia. Recuperado de <http://reinadonacionaldelturismo.com/historia.html>

Revista Semana. (10 septiembre de 2017). Cuatro rutas para descubrir Cundinamarca. *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/contenidos-editoriales/cundinamarca-por-ruta-correcta/articulo/cuatro-rutas-para-conocer-cundinamarca/540143>

Roth, A. (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora. Bogotá

Sabatier, P. (2010). Teorías del proceso de las políticas públicas. Universidad de California. Recuperado de: <https://es.scribd.com/doc/219851908/PAUL-SABATIER-Teorias-del-Proceso-de-las-Politiclas-Publicas>

Sabatier, P. A. y Jenkins-Smith, H. (1993). The advocacy coalition framework: Assessment, revisions and implications for scholars and practitioners”. En Sabatier, P. A. y Jenkins-Smith, H. (Comps.) *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.

Sabatier y Jenkins-Smith. H. C. (1999), “The Advocacy Coalition Framework: An Assessment”, en P. A. Sabatier (ed.), *Theories of Policy Process*, Boulder, Westview Press.

Sabatier P. A. y Weible, Ch. M. (2010). “El marco de las coaliciones promotoras: Innovaciones y clarificaciones”. En: Sabatier, P. A. (Comp.). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación.

Smith. T. B. (1973). "*The Policy implementation process*". Policy Sciences. 4: 197-209.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. SENPLADES. (2011). Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales. recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Gu%C3%ADa-para-la-formulaci%C3%B3n-de-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-sectoriales.pdf>

Sojo, Garza-Aldape, E. (2006), "Políticas Públicas en Democracia". Primera edición. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.

Universidad del Rosario. (2011). Plan de competitividad de la provincial del alto Magdalena. Centro De Pensamiento En Estrategias Competitivas – Cepec. Recuperado de http://www.urosario.edu.co/urosario_files/62/62901dfc-b756-459a-b110-e1adbb7f35e9.pdf

Varela, E. (2015). Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas: Gobernabilidad territorial y competitividad global. EURE (Santiago), (123), 213. doi:10.4067/S0250-71612015000300009

Vargas, Alejo (2001). Notas sobre el Estado y las políticas públicas. Bogotá: Almudena Editores.

Velasco González, M; (2011). La política turística. Una arena de acción autónoma. Cuadernos de Turismo, () 953-969. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39820898050>

Anexos

Formato de entrevista



ENTRE

INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN 001: ENTREVISTA A PROFUNDIDAD			
Proyecto.	La formulación de la política pública de turismo, un análisis en el municipio de Girardot		
Autor:	Blanca Leider Arias Esquivel	Fecha:	

Objetivo: Comprender el proceso de formulación de la política pública de turismo de Girardot, sus antecedentes, iniciativas y actores participantes, así como la visión de los actores frente a la planificación y el turismo en el municipio.

Dirigido a: Empresarios del sector turístico y hotelero miembros de la Mesa de Planificación y Gestión del Turismo, actores locales líderes del turismo en Girardot, representantes de gremios y sector público del municipio.

Confidencialidad: Esta entrevista se realiza en el marco de una investigación, por tanto la información brindada es de carácter confidencial y solo con propósitos académicos, únicamente será utilizada para los propósitos de investigación.

ENTREVISTA 1. DATOS GENERALES

Nombre: _____

Entidad que representa: _____

Cargo: _____

¿Participó en la construcción de la política pública de turismo de Girardot?

Sí: ☐ No: ☐

Dimensión 1. Política pública de turismo

1. ¿Considera que el turismo tiene una prioridad alta, media, baja o no es prioridad para la actual administración municipal? Explique por qué

Alta _____ Media _____ Baja _____ No es prioridad _____

ENTRE

1. ¿Conoce usted la política pública de turismo de Girardot? En caso positivo ¿Cuál es su percepción al respecto? En caso negativo pasar a la dimensión 2.
2. ¿Que originó la necesidad de tener una política pública de turismo en Girardot?
3. ¿Qué le preocupa de la política pública de turismo de Girardot?
4. ¿Qué es lo que valora más positivamente de la política pública de turismo de Girardot?
5. ¿Ha percibido cambios en el turismo a partir de la promulgación en el 2015 de la política pública de turismo de Girardot? ¿Cómo valora dichos cambios?
6. ¿Considera que la formulación de la política pública de turismo de Girardot favorece algún tipo de actor o asociación público o privada sobre otros?
7. ¿Considera que la formulación de la política pública de turismo de Girardot afecta algún tipo de actor o asociación público o privada sobre otros?
8. La formulación de políticas públicas de turismo comprende un proceso de construcción colectiva, en donde no solamente se tenga en cuenta la visión del gobierno nacional, sino además la vocación territorial, la participación de los actores y los recursos. En este sentido ¿Qué actores participaron en la construcción de la política pública de turismo del municipio?
9. Si tuviera la oportunidad de mejorar la política pública de turismo de Girardot, ¿Qué le mejoraría?

Dimensión 2. Planificación turística en el municipio

1. ¿Considera usted que el municipio de Girardot cuenta con un esquema claro de planificación de la actividad turística?
2. ¿Cuáles considera usted que son las tres principales problemáticas que existen en el municipio de Girardot que limitan su competitividad como destino turístico?

ENTRE

1. ¿Considera usted que existen actores que sean afectados particularmente de ella?, ¿Quiénes son?
2. ¿Identifique cinco actores determinantes en la planificación del turismo del municipio de Girardot?

Dimensión 3. El turismo en Girardot

1. La Resolución 0348 de 2007, reconoce de manera específica a Girardot como un municipio con interés turístico, ¿Cuál considera usted que es la vocación turística de Girardot?
2. ¿Desde el año 2005 cuáles considera que han sido los principales cambios positivos del turismo en Girardot?
3. ¿Desde el año 2005 cuáles considera que han sido los principales cambios negativos del turismo en Girardot?